



24 MARZO 2021

Lo scioglimento dei consigli degli enti  
locali per infiltrazione mafiosa tra  
analisi normativa e proposte di  
modifica

di Tiziana Salvino

Dottore di ricerca in Diritto pubblico  
Università della Calabria

# Lo scioglimento dei consigli degli enti locali per infiltrazione mafiosa tra analisi normativa e proposte di modifica<sup>\*</sup>

**di Tiziana Salvino**

Dottore di ricerca in Diritto pubblico  
Università della Calabria

**Abstract [It]:** Il contributo si propone di delineare l'evoluzione della normativa riguardante lo scioglimento degli enti locali a causa dell'infiltrazione da parte della criminalità organizzata. Dapprima, ci si soffermerà su una analisi della legislazione più risalente, *ante e post* Repubblica, al fine di evidenziare il percorso tortuoso che la normativa ha affrontato. Successivamente, l'analisi si concentrerà sugli interventi dello Stato repubblicano di contrasto alla mafia, prendendo le mosse dai primi decreti-legge, attraverso i quali emergerà una presa d'atto, da parte dello Stato, della capacità di condizionamento del buon andamento e dell'imparzialità dell'ente territoriale da parte della mafia. Dunque, l'attenzione verrà posta, in particolare, sull'art. 143 del d.l. n. 267 del 2000 (TUEL), come modificato dalla legge di conversione del c.d. decreto sicurezza, legge 1° dicembre 2018, n. 132. Saranno analizzati il suo funzionamento, i suoi elementi di criticità, le basi costituzionali su cui poggia un intervento di natura assolutamente straordinaria, il cui obiettivo risiede nella necessità di mantenere l'unitarietà dello Stato in quanto ordinamento giuridico, mettendone in risalto le criticità, i possibili indici di incostituzionalità, avanzando, infine, proposte di modifica di tale strumento normativo. Si farà, al contempo, breve riferimento alla problematica, posta dalla legislazione in questione, circa il diritto di elettorato attivo e passivo.

**Abstract [En]:** This paper aims to outline the evolution of the legislation relating to the dissolution of local authorities following organised criminal infiltration. First of all, an analysis of the most ancient legislation, before and after the Republic, will be carried out in order to highlight the complicated path faced by the regulation. Then, attention will be focused on the Republican State measures to fight the Mafia, starting from the early Law Decrees, where the State is aware of the Mafia's ability to influence the good progress and impartiality of the territorial authorities. Therefore, particular emphasis will be placed on Article 143 of Legislative Decree No. 267 of 2000 (TUEL), as amended by the law that converted the so-called security decree, Law No. 132 of 1 December 2018. The article will analyse its functioning, its critical elements, the constitutional bases on which an absolutely extraordinary intervention rests, whose objective consists in maintaining the State's unity as a legal system, highlighting its criticalities, the possible indications of unconstitutionality and, finally, putting forward proposals for amending this regulatory instrument. At the same time, brief reference will be made to the problems raised by the legislation on voting rights.

**Parole chiave:** Scioglimento dei Comuni; Enti Locali; Normativa Antimafia; Art.143 TUEL; Costituzionalità della norma

**Keywords:** Dissolution of Municipalities; Local authorities; Anti-mafia legislation; Art.143 TUEL; Constitutionality of the norm

**Sommario:** 1. Strumenti giuridici di contrasto alla mafia: l'evoluzione normativa. 1.1. L'*iter* storico. 2. La Legge Rognoni-La Torre. 3. La normativa sullo scioglimento per infiltrazioni mafiose: esegesi di un percorso incompiuto. 3.1. L'evoluzione storica. 3.2. La fattispecie dello scioglimento: ipotesi dissolutorie. 3.3. Effetti dello scioglimento. 4. I (probabili) indici di incostituzionalità della norma. 5. L'incandidabilità: ulteriori problematiche e dubbi di incostituzionalità. 6. Note conclusive: limiti e proposte di modifica.

---

<sup>\*</sup> Articolo sottoposto a referaggio. L'articolo è frutto di una ricerca svolta dall'Autore presso l'Università della Calabria e finanziata dalla Commissione antimafia, presieduta dall'On. Rosy Bindi.

## 1. Introduzione. Strumenti giuridici di contrasto alla mafia: l'evoluzione normativa

### 1.1. L'iter storico

La crescente influenza che il fenomeno mafioso tende ad esercitare sulle amministrazioni territoriali mette in luce che tale fenomeno è stato in grado di radicarsi nel contesto sociale, economico e produttivo, influenzando, attraverso la sua azione, il funzionamento degli organi elettivi. In tal senso, e nell'ottica della riflessione circa il rapporto tra mafia e Stato, è necessario domandarsi quali legami intercorrono tra la criminalità organizzata e l'organizzazione statale<sup>1</sup>. Spesso la mafia è stata definita 'anti-Stato', ovvero Stato autonomo che si contrappone allo Stato legale, un fenomeno che potrebbe definirsi 'intra-Stato' o Stato nello Stato<sup>2</sup>. Tuttavia, ciò che maggiormente interessa alla trattazione è la definizione in 'senso giuridico' del concetto di mafia, dunque quella contenuta nel terzo comma dell'art. 416-*bis* codice penale (d'ora in poi c.p.), rubricato 'Associazione di tipo mafioso', secondo il quale "L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri".

A tale fenomeno il legislatore ha cercato di rispondere attraverso un tessuto normativo che si è evoluto e perfezionato nel corso degli anni. Quel che all'analisi interessa, dunque, è proprio lo sviluppo di tale normativa, atta a far fronte al fenomeno mafioso, il suo funzionamento, i suoi elementi di criticità, le basi costituzionali su cui poggia un intervento di natura assolutamente straordinaria e in grado di sospendere la democrazia, intesa come partecipazione del cittadino alla gestione della cosa pubblica, al fine di ripristinarla, garantendo, così, l'unitarietà dello Stato in quanto ordinamento giuridico. In tal senso, la normativa circa lo scioglimento delle amministrazioni locali presenta una singolarità che va compresa nel dettaglio, atteso che, *prima facie*, sembra trattarsi di un sistema straordinario di controllo che sospende la democrazia al fine di ripristinarla. Lungi dall'essere un paradosso, siffatta affermazione trova fondamento nella natura della risposta statale alla infiltrazione del fenomeno mafioso nei suoi apparati. Una natura ambivalente, di controllo e di prevenzione, ma, altresì, volta a garantire l'imparzialità, il buon andamento, la trasparenza e la democraticità dell'azione amministrativa, ispirandosi, per ciò stesso, a taluni principi costituzionali.

---

<sup>1</sup> G. FIANDACA, *La mafia come ordinamento giuridico. Utilità e limiti di un paradigma*, in *Il Foro italiano*, n. 2 - 1995, Parte Quarta - pp. 21-28.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 21.

Volendo ripercorrere l'*iter* storico seguito dalle leggi di pubblica sicurezza che si sono succedute nel tempo e tralasciando, per un attimo, la normativa più specificatamente dedicata allo scioglimento dei Comuni, occorre risalire ad una disposizione del 26 febbraio 1853, la quale, pur non prevedendo riferimento alcuno al concetto di mafia, si limitava a definire l'ozio ed il vagabondaggio quali fonte di crimini<sup>3</sup>. Ciò induce a ritenere che il primo reale intervento di contrasto alle organizzazioni criminali debba essere fatto risalire alla Legge Pica, n. 1409/1863, rubricata 'Procedure per la repressione del brigantaggio e dei camorristi nelle Province infette'. In virtù di tale atto normativo, veniva consentito il domicilio coatto<sup>4</sup>, tentando di contenere la pericolosità sociale di soggetti appartenenti ad organizzazioni criminali<sup>5</sup>, anticipando, dunque, ciò che avrebbe statuito la legge n. 646 del 13 settembre 1982, conosciuta come Rognoni-La Torre circa un secolo dopo, della quale si dirà in maniera più approfondita nel corso della trattazione. Si trattava, dunque, di misure preventive, nelle quali la dottrina ha visto "un insieme di provvedimenti applicabili ad un cerchio di soggetti considerati a vario titolo socialmente pericolosi e finalizzati a controllarne la pericolosità in modo da prevenire la commissione di futuri reati"<sup>6</sup>. Tuttavia, proprio il carattere preventivo<sup>7</sup> (*rectius* esclusivamente preventivo) determina il fallimento di siffatto impianto normativo, poiché a caratterizzarlo era l'assenza dell'accertamento della commissione di un fatto criminoso da parte di colui al quale venivano applicate le misure di prevenzione stesse. Il mero fine preventivo, assieme al mancato accertamento della commissione di un reato, hanno condotto tali misure, quantomeno in un primo momento, a rientrare in un ambito prettamente amministrativistico, privando, di fatto, i soggetti destinatari di qualsivoglia garanzia a causa della mancata previsione dell'intervento dell'autorità giurisdizionale<sup>8</sup>. In tal senso, l'elemento di maggiore debolezza ascrivibile alla normativa di prevenzione dell'attività mafiosa si rinviene, quantomeno agli albori, nella previsione di provvedimenti

---

<sup>3</sup> Riprendendo, evidentemente, un concetto già particolarmente noto a C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene* (1766), in F. VENTURI (a cura di), Torino, 1981, pp. 54-55.

<sup>4</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, Atti parlamentari, La «Legge Pica» e la repressione nel Mezzogiorno d'Italia (1861-1865), in <http://www.polyarchy.org/basta/documenti/pica.1863.html>, art. 4: «Il Governo avrà inoltre facoltà di assegnare, per un tempo non maggiore di un anno, un domicilio coatto agli oziosi, ai vagabondi, alle persone sospette, secondo la designazione del Codice penale, nonché ai mantengoli e camorristi». Per un approfondimento sul tema, da ultimo E. DE CRISTOFARO, *Introduzione. Il domicilio coatto, ordine pubblico e politiche di sicurezza in Italia dall'Unità alla Repubblica*, in E. DE CRISTOFARO (a cura di), Roma, 2015, p. 29.

<sup>5</sup> Disposizioni, peraltro, inasprite dalla introduzione del Testo Unico delle leggi di Pubblica sicurezza, n. 773/1931, adottato durante il Ventennio fascista.

<sup>6</sup> G. FIANDACA, *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in Dig. d. pen., Vol. VIII, Utet, 1987, pag. 109.

<sup>7</sup> La definizione viene ripresa dall'intervento dell'allora Ministro dell'Interno, Giovanni Filippo Galvagno, durante un intervento alla Camera del Parlamento subalpino il 17 dicembre 1851, a seguito del quale è stata varata la legge 26 febbraio dello stesso anno, rubricata 'provvedimenti provvisori di pubblica sicurezza', volta a punire i vagabondi, gli oziosi ed i sospetti.

<sup>8</sup> La stessa Corte costituzionale tende a rimarcare l'imprescindibilità della connessione tra un'azione umana ed il pregiudizio di un bene giuridico. In altre parole, la Corte ha suggerito al Legislatore di prevedere fattispecie criminose maggiormente rigorose, affinché il giudice sia in grado di applicarle al caso concreto, in ossequio al principio di colpevolezza. *Ex plurimis* Cfr. Corte costituzionale, sentenza 7 luglio 2005, n. 265.

limitativi della libertà personale in assenza dell'accertamento della commissione di un reato, dunque *ante* o *praeter delictum*. In effetti, tanto durante la vigenza del Codice penale sardo del 1859, quanto durante quella del codice Zanardelli del 1889, era, in qualche misura, lo *status* personale, dunque il vivere ai margini della società, a determinare un pregiudizio nei confronti del soggetto<sup>9</sup> ed è la stessa Legge Pica, 1409/1863, a far propria tale impostazione, fondandosi su reati meramente indiziari. In effetti, in deroga agli artt. 24 e 71 dello Statuto Albertino, in virtù dei quali veniva garantito il principio di uguaglianza di tutti i sudditi dinanzi alla legge e la garanzia del giudice naturale, si introducevano, come si diceva, norme volte a contrastare il brigantaggio, i cui trasgressori sarebbero stati giudicati dai Tribunali militari<sup>10</sup>. Con l'avvento dell'Unità d'Italia, e nel tentativo di conferire unicità alla legislazione, la materia repressiva veniva affidata a due provvedimenti, entrambi adottati nel 1890, il Codice Zanardelli ed il Testo Unico delle leggi di polizia, adottato con r.d. 8 novembre 1890 n. 6517. I due testi finivano per integrarsi a vicenda, giacché il codice Zanardelli 'inquadra' il reato, lasciando che il Testo Unico ne determinasse la pena. Tuttavia, ciò determinava una stortura con quanto proclamato dal codice Zanardelli, atteso che se questo pretendeva di basarsi sul principio di stretta legalità, invero, determinava una differenza fra classi sociali, poiché i soggetti autonomi, i proprietari terrieri, soggiacevano quasi per nulla alle disposizioni normative in vigore, colpendo esclusivamente coloro che, spesso arbitrariamente, erano definiti oziosi e vagabondi. Due anni più tardi venne adottato il Testo Unico di Pubblica Sicurezza, poi confluito nel Testo Unico approvato con r.d. 6144/1889, anch'esso basato su fattispecie di mero sospetto e volto a punire con l'ammonizione i vagabondi recidivi, gli oziosi e sospetti di alcuni reati, oltre che il dissenso politico. Con l'approvazione del Testo Unico, peraltro, l'ammonimento veniva esteso ai 'diffamati', coloro i quali, secondo voci correnti erano accusati di aver commesso taluni reati<sup>11</sup>. Tale impianto normativo resterà in vigore fino all'avvento del fascismo, periodo durante il quale conoscerà un inasprimento. La lenta evoluzione di tale sostrato normativo risentirà, in effetti, in maniera prepotente del cedimento dell'Italia alla destra fascista, dunque alla introduzione del Testo Unico delle Leggi di pubblica Sicurezza (TULPS)<sup>12</sup>, prima e del Codice Rocco, poi. Anche tali strumenti si basavano su reati meramente indiziari, assumendo, tuttavia, una sfumatura tale da farli divenire strumenti di controllo del

---

<sup>9</sup> Cfr. E. LOMONTE, *Marginalità sociale e prognosi di pericolosità nelle misure di prevenzione personale. Le regioni di un disagio*, in *Quest. giust.*, 1994, p. 734.

<sup>10</sup> Per una disanima sull'evoluzione storica della normativa di contrasto al fenomeno mafioso, tra gli altri P. TRONCONE in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, pp. 3 e ss.

<sup>11</sup> Con la l. 19 luglio 1894, n. 316, c.d. Legge Crispi, veniva esteso il domicilio coatto a tutti coloro che venivano considerati pericolosi per la sicurezza pubblica e che avevano subito una condanna per reati contro l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica.

<sup>12</sup> Emanato con il Regio Decreto del 6 novembre 1926, n. 1848, poi confluito nel Testo Unico, approvato con Regio Decreto il 18 giugno 1931, n. 773.

dissenso politico<sup>13</sup>. Il confino veniva applicato indistintamente a chiunque avesse “commesso o manifestato il deliberato proposito di commettere atti diretti a sovvertire violentemente gli ordinamenti nazionali, sociali ed economici, costituiti nello Stato o a menomare la sicurezza ovvero a contrastare od ostacolare l’azione dei poteri dello Stato, in modo da recare comunque nocimento agli interessi nazionali, in relazione alla situazione interna e internazionale dello Stato”<sup>14</sup>.

È, perciò stesso, evidente che il TULPS era divenuto uno strumento cardine del controllo fascista, poiché al confino, volto a combattere il reato di tipo mafioso, si affiancava quello politico, al fine di impedire la circolazione di idee ostili al regime, perdendo, di fatto, la sua natura, giacché volto a sopprimere le opposizioni, piuttosto che i reati di associazionismo mafioso. La continuità di tale impostazione è rinvenibile, durante il ventennio fascista si coglie, altresì, attraverso la centralizzazione del potere normativo e, per ciò che ci riguarda, anche attraverso l’adozione della legge 25 novembre 1926, n. 2008, istitutiva del Tribunale speciale per la difesa dello Stato, reintroducendo la pena di morte. Continuava, dunque, a delinearsi un sistema legislativo basato su elementi prevalentemente indiziari, sulla persona e non sulla colpa<sup>15</sup>.

L’evoluzione di tale impianto normativo ha, dunque, camminato di pari passo con la nascita dei Codici penali dell’Europa continentale e delle Costituzioni *post* belliche, quindi con l’affermarsi del principio di legalità, secondo il quale, è appena il caso di ricordarlo, ogni attività esercitata dai poteri dello Stato deve trovare fondamento in una legge che possa fondarne la legittimità, principio dal quale discesero importanti corollari, quali l’irretroattività della legge penale e la tassatività delle fattispecie incriminatrici, tradotta nel principio del *nullum crimen, nulla poena sine culpa*. In effetti, l’entrata in vigore della Costituzione del 1948 ha messo irrimediabilmente in luce come le misure di prevenzione fossero in contrasto con i principi fondamentali accolti in questa. È stata, dunque, l’opera interpretativa della Corte costituzionale a ricondurre, attraverso numerose sentenze, tale sistema normativo nell’ambito dei principi della Costituzione, in particolare con l’adozione della sentenza 23 giugno 1956, n. 2, attraverso la quale veniva dichiarata l’illegittimità costituzionale di alcune norme contenute nel Testo Unico di Pubblica Sicurezza, sancendo, al contempo, taluni principi fondamentali che sono ancora oggi alla base del sistema

---

<sup>13</sup> Emblematico, in tal senso, l’articolo 164 del r.d. n. 773 del 1931, “il Questore con rapporto scritto, motivato e documentato, denuncia al Prefetto per l’ammonizione, gli oziosi, i vagabondi abituali validi al lavoro non provveduti di mezzi di sicurezza o sospetti di vivere col ricavato di azioni delittuose e le persone designate dalla pubblica voce come pericolose socialmente. Sono altresì denunciati per l’ammonizione i diffamati per i delitti di cui all’articolo seguente. La denuncia può essere preceduta da una diffida alle persone suindicate, da parte del Questore”

<sup>14</sup> TULPS, art. 184.

<sup>15</sup> Per un approfondimento, in particolare F. BASILE, *Esiste una nozione ontologicamente unitaria di pericolosità sociale? Spunti di riflessione, con particolare riguardo alle misure di sicurezza e alle misure di prevenzione*, in C.E. PALIERO, F. VIGANÒ, F. BASILE, G.L. GATTA (a cura di), *Studi in onore di Emilio Dolcini, La pena, ancora: fra attualità e tradizione*, vol. I, Milano, 2018, p. 955.

preventivo. Veniva stabilito, tra l'altro, che nessun provvedimento giudiziario potesse essere emanato sulla base di meri sospetti, sancendo l'obbligo di accertare i fatti, di motivare le decisioni, sancendo, al contempo, per il destinatario di usufruire del suo personale diritto di difesa, sancito dall'art. 24 Cost.. Ciò che la Consulta rimarcava con forza risiedeva, dunque, nel fatto che il sospetto, anche se fondato, non è sufficiente ad accertare il reato ed a comminare la pena, giacché muovendo da elementi vaghi ed incerti, lascerebbe margini ad arbitrii. Facendo, dunque, leva sugli artt. 13 e 16 Cost., la Consulta sottolineava chiaramente che anche le misure di prevenzione, qualora applicate, dovessero essere soggette a motivazione, poiché devono basarsi su fatti concreti<sup>16</sup>. Si osserva, dunque, in primo luogo, che l'art. 16 Cost. esclude espressamente che le limitazioni alla libertà di circolazione possano essere giustificate da ragioni politiche, ne discende che il provvedimento di rimpatrio, oggetto della sentenza in esame, debba specificare i motivi per dare modo alle Autorità di Pubblica Sicurezza e, soprattutto, all'autorità giudiziaria di accertare che il rimpatrio non sia stato disposto per ragioni politiche o per altri motivi non previsti dall'articolo 16 Cost. e 157 della legge di Pubblica Sicurezza. Pare evidente che tale orientamento giurisprudenziale sia volto ad operare una distinzione entro misure limitative della libertà personale e misure limitative della sola libertà di circolazione. Le prime sono, quindi, soggette alla disposizione normativa contenuta nell'art. 16 Cost., che prevede una riserva assoluta di legge e di giurisdizione, imponendo la convalida dei provvedimenti da parte dell'autorità giudiziaria. Le seconde, al contrario, sono adottate dalle autorità amministrative nei casi previsti dalla legge e vi possono rientrare anche soprattutto le esigenze di pubblica sicurezza.

Tale sentenza ha reso fertile il terreno per l'evoluzione della normativa di pubblica sicurezza, poiché attraverso la legge 27 dicembre 1956, n. 1423, proposta dall'allora Ministro dell'Interno Tambroni e rubricata 'Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza sociale e per la pubblica moralità'<sup>17</sup>, tendeva ad emergere un sistema legislativo più dettagliato, che assegnava all'autorità amministrativa gli istituti della 'diffida' e del 'rimpatrio attraverso il foglio di via' ed alla autorità giudiziaria 'la sorveglianza speciale' ed il 'divieto o obbligo di soggiorno'.

Tale legislazione, pur recependo le prescrizioni provenienti tanto dalla Costituzione, quanto dalla Corte costituzionale, risentiva della vocazione, per quanto oramai censurata, di dar vita a misure preventive. Tuttavia, è sulla base di tali leggi che si creerà il futuro sostrato normativo circa la repressione delle attività

---

<sup>16</sup> La Corte rimarcava che la coercizione personale da parte dello Stato può esercitarsi esclusivamente nell'ambito del principio di stretta legalità, mettendo in luce, altresì che "Ma la Corte stessa non ignora che, sulla materia, vari progetti di legge trovansi in avanzato stato di elaborazione dinanzi all'organo competente, e cioè al Parlamento, appunto al fine di adeguare alle nuove disposizioni costituzionali le misure preventive di sicurezza pubblica", sent. 23 giugno 1956, n. 2.

<sup>17</sup> Modificata ed integrata con la l. 9 agosto 1988, n. 327.

criminosi. Tali leggi continuavano a prevedere essenzialmente “cinque categorie di destinatari: oziosi e vagabondi; soggetti dediti a traffici illeciti; proclivi a delinquere; soggetti sospettati di favorire lo sfruttamento della prostituzione o di esercitare il contrabbando, il traffico illecito di stupefacenti, scommesse abusive ovvero di gestire bische clandestine e, infine, soggetti dediti ad attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume”<sup>18</sup>. Invero e, malgrado siano sovente studiate congiuntamente, è la legge 31 maggio 1965, n. 573, rubricata ‘Disposizioni contro la mafia’, meglio nota come ‘Legge antimafia’, a determinare un passo in avanti nella normativa, poiché tale atto normativo estendeva la comminazione delle pene a “persone indiziate di appartenere ad associazioni mafiose”<sup>19</sup>, contenendo, *in nuce*, disposizioni di prevenzione a carattere patrimoniale, che venivano esplicitate nella successiva c.d. Legge Reale, n. 152/1975, rubricata ‘Disposizioni a tutela dell’ordine pubblico’, attraverso la quale, il novero degli eventi criminosi da prevenire si estendeva ed introduceva, quale pena, la sospensione dell’amministrazione dei beni dei soggetti sospettati di appartenere ad organizzazioni mafiose<sup>20</sup>.

Tuttavia, tale quadro normativo, ha continuato a determinare un clima di incertezza, non ottemperando, dunque e di converso, al principio della certezza della norma penale, poiché le sovrapposizioni normative, peraltro *ante* e *post* Repubblica, non rendevano l’impianto normativo certo e, comunque, sempre sottoposto a mere prove indiziarie. In altre parole, il legislatore raggiunse la consapevolezza che la Legge Reale era divenuta uno strumento poco efficace, poiché non conteneva disposizione alcuna circa la definizione del fenomeno mafioso, impedendo, di fatto, la possibilità di condanna di tale reato e, peraltro, si rivelava strumento non idoneo ad intaccare i beni patrimoniali dei mafiosi.

---

<sup>18</sup> G. FIANDACA, *Op. cit.*, p. 114.

<sup>19</sup> Legge 31 maggio 1965, n. 573, art. 1.

<sup>20</sup> In quegli anni si viveva una situazione emergenziale, poiché il Paese era interessato dai vari fenomeni eversivi, dallo stragismo e dal terrorismo di matrice politica. Eventi passati alla storia come gli ‘anni di piombo’ degli anni Settanta. Il testo normativo vigente si trovava, dunque, a perseguire il fine di combattere i fenomeni di terrorismo, inasprendo la legislazione penale. L’articolo 3 estendeva il ricorso alla custodia preventiva, sostituendo il precedente articolo 238 del codice di procedura penale, anche in assenza di flagranza di reato, di fatto permettendo un fermo di 96 ore, entro le quali andava emesso decreto di convalida da parte dell’autorità giudiziaria; l’articolo 5 vieta l’uso del casco e di altri elementi potenzialmente atti a rendere in tutto o in parte irriconoscibili i cittadini partecipanti a manifestazioni pubbliche, svolgentesi in pubblico o in luoghi aperti al pubblico; l’articolo 14, estendendo la previsione normativa dell’articolo 53 del codice penale, consente alle forze dell’ordine di usare legittimamente le armi non solo in presenza di violenza o resistenza, ma comunque quando si tratti di “impedire la consumazione dei delitti di strage, di naufragio, sommersione, disastro aereo, disastro ferroviario, omicidio volontario, rapina a mano armata e sequestro di persona”. Per un approfondimento, in particolare, [http://www.salvisjuribus.it/il-nuovo-codice-antimafia-la-documentazione-antimafia/#\\_ftnref34](http://www.salvisjuribus.it/il-nuovo-codice-antimafia-la-documentazione-antimafia/#_ftnref34)

## 2. La Legge Rognoni-La Torre

L'introduzione della legge Rognoni-La Torre<sup>21</sup>, 13 settembre 1982, n. 646, determina, pertanto, il varo di misure di più vasta e penetrante efficacia, tanto da costituire una svolta nella lotta alla mafia sul piano giudiziario. I capisaldi su cui ruota la normativa sono essenzialmente tre, poiché essa introduce, per la prima volta, il reato di appartenenza ad una organizzazione a delinquere; la previsione di misure di carattere patrimoniale ed amministrativo e dei relativi poteri di indagine; la protrazione per i successivi dieci anni dei controlli fiscali e finanziari sui soggetti già individuati e colpiti dalle misure previste dalla norma stessa.

Fin dall'articolo 1, la legge mette in luce la sua chiara vocazione a punire severamente “chiunque faccia parte di una organizzazione di tipo mafioso formata da tre o più persone”. È significativo che tale legge sia stata inserita nel codice penale e non sia, al contrario, confluita in una legge speciale, poiché ciò evidenzia il carattere ‘ordinario’ e non eccezionale di tale reato. Dunque, per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico, il legislatore cerca di definire il fenomeno di ‘mafia’, dando risalto al carattere dinamico dei suoi intrecci. Da un lato, la forza di intimidazione dovuta all'esistenza del vincolo associativo; dall'altro, la condizione di assoggettamento che deriva dal vincolo stesso. La nuova norma, dunque, superava i limiti che il Codice penale incontrava nel definire il reato di associazione a delinquere, poiché se la fattispecie normativa previgente rendeva indispensabile, affinché il reato si configurasse, la dimostrazione del *pactum sceleris*, la novella normativa mette in luce che oltre ed indipendentemente dal fine di commettere il reato, sarà necessario prendere in esame lo scopo di lucro del patto associativo. Più nel dettaglio, l'articolo 416-*bis* definisce la peculiare fisionomia dell'associazione mafiosa<sup>22</sup> e lo fa sottolineando i fini perseguiti ed i mezzi usati, colmando, indubbiamente, un vuoto normativo in tal senso<sup>23</sup>. In altre parole, il legislatore, facendo espresso riferimento alla camorra o ad altre associazioni criminose, localmente denominate, riuscì a dare un volto al concetto, fino ad allora fumoso, di

---

<sup>21</sup> La prima proposta, poi perfezionata nella legge 13 settembre 1982, n. 646, è stata avanzata in Parlamento da Pio La Torre, tuttavia il dibattito che ha condotto all'adozione della norma prende le mosse dalla proposta di legge di iniziativa parlamentare n. 1581, cosiddetta proposta La Torre.

<sup>22</sup> “L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della [forza di intimidazione](#) del vincolo associativo e della condizione di [assoggettamento](#) e di [omertà](#) che ne deriva per commettere [delitti](#), per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di [attività economiche](#), di [concessioni](#), di [autorizzazioni](#), [appalti](#) e [servizi pubblici](#) o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali”, art. 416-*bis*, comma 3, c.p.

<sup>23</sup> A tal proposito preme richiamare una interessante pronuncia della Cassazione Sezione IV penale, sentenza 8 giugno 1976, in “Giustizia penale”, 1977, Roma, parte II, p. 268, attraverso la quale si tentava di delineare i contorni dell'associazione mafiosa, cercando, quindi di darle una definizione. Secondo la Cassazione “deve considerarsi mafiosa, ovunque essa operi, ogni associazione che si proponga di assumere o mantenere il controllo di attività economicamente rilevanti, attraverso una intimidazione sistematica, tale da creare una situazione di assoggettamento ed omertà che renda impossibili o altamente difficili le forme di intervento punitivo dello Stato”.

associazione a delinquere. La fattispecie associativa delineata dalla novella dell'art. 416-*bis* del c.p. mette in luce talune caratteristiche fondamentali del reato di associazione mafiosa, poiché affinché questa sussista è necessaria l'esistenza della "forza intimidatrice del vincolo associativo", cui consegue una "condizione di assoggettamento e di omertà". L'associazione si avvale, dunque, di tale forza intimidatrice al fine di commettere delitti e controllare in maniera diretta o indiretta l'attività economica, conseguendo vantaggi ingiusti ed influenzando l'esercizio del diritto di voto<sup>24</sup>. Probabilmente, tuttavia, furono le misure a carattere patrimoniale, tese ad incidere sul patrimonio dei singoli, più che sulla libertà personale, a conferire alla Legge Rognoni-La Torre il carattere incisivo. In effetti, il varo della normativa portò a numerosi provvedimenti volti a colpire le associazioni a delinquere.

È, dunque, la "forza intimidatrice" il *quid pluris* che caratterizza la fattispecie delineata dall'art. 416-*bis* c.p. A tale conclusione perviene, *a contrario*, il Tribunale di Palmi, nella sentenza 12 settembre 1983, emanata l'anno successivo all'entrata in vigore della legge Rognoni- La Torre. Si tratta, invero, di una pronuncia ben poco argomentata<sup>25</sup>, in grado, tuttavia, di mettere in luce che la legge 13 settembre 1982, n. 646, appena entrata in vigore all'epoca dei fatti, richiedeva che la forza intimidatrice dovesse affondare le proprie radici nell'intenzione, dunque nel dolo degli associati, i quali si prefiggono il raggiungimento di scopi criminosi attraverso tale forza del vincolo associativo<sup>26</sup>. Invero, nel caso sottoposto all'attenzione del Tribunale di Palmi sugli imputati pendeva l'accusa di estorsione, il cui concetto stesso implica l'intimidazione, ma appare, altresì, plausibile ritenere che i giudici non abbiano ravvisato nel sistema intimidatorio messo in atto quel *quid pluris* di strutturato, rendendo inattuabile l'art. 416-*bis* c.p., derubricando il reato a 'mera' associazione a delinquere<sup>27</sup>. Vi è, poi, da chiarire un ulteriore elemento a sostegno delle argomentazioni del Tribunale di Palmi, poiché se il concetto di 'vincolo mafioso' implica, nell'interpretazione del testo normativo, una sorta di potere economico e politico<sup>28</sup>, dinanzi al Tribunale di Palmi, nel caso in esame, non vi erano che piccoli criminali di provincia, seppur capaci di creare un sistema di terrore ed omertà<sup>29</sup>. Malgrado tali argomentazioni, pare sottolineare che, quantomeno nel caso

---

<sup>24</sup> Previsione aggiunta attraverso la legge 7 agosto 1992, n. 356.

<sup>25</sup> Sentenza 12 settembre 1983 del Tribunale di Palmi, in "Foro italiano", vol. CVII, anno CIX, 1984, parte II, pp. 33-35., secondo la condotta degli imputati "Integra gli estremi del reato di associazione per delinquere (art. 416 c.p.), e non già di associazione di tipo mafioso (art. 416 bis c.p.), il fatto di più soggetti che si accordino e si organizzino tra di loro per commettere una serie di estorsioni (nella specie, si è ritenuto che l'associazione di tipo mafioso richiede un *quid pluris* rispetto alla fattispecie generica dell'associazione per delinquere, di cui nel caso concreto non si è raggiunta la prova)".

<sup>26</sup> G. FIANDACA, *Commento all'art 1 della legge 13 settembre 1982 n. 646*, in *Legislazione penale*, anno III, 1983, p. 258.

<sup>27</sup> C. RAPISARDA, *L'associazione di tipo mafioso: primi problemi applicativi. Nota a sentenza 12 settembre 1983 del Tribunale di Palmi*, in "Foro italiano", vol. CVII, anno CIX, 1984, parte II, pp. 33-35.

<sup>28</sup> Art. 416-bis, comma 3, c.p.

<sup>29</sup> In tal senso, appare particolarmente calzante l'affermazione di Ripasalda, secondo il quale "Si ha la sensazione che sia mancata, adoperando un'espressione poco ortodossa, la mafiosità degli imputati", in C. RAPISARDA, *L'associazione di tipo mafioso: primi problemi applicativi. Nota a sentenza 12 settembre 1983 del Tribunale di Palmi*, cit.

in esame e, dunque, nei momenti immediatamente successivi alla entrata in vigore, la legge 13 settembre 1982 n. 646 abbia dimostrato almeno due elementi di debolezza, poiché alla sua tipizzazione sembravano sfuggire proprio quei diffusi sistemi di tipo clientelare o collusivo e, di contro, potevano rientrare nella fattispecie “una larga gamma di ipotesi associative” estranee alla realtà mafiosa<sup>30</sup>.

La norma in esame, seppur chiarita da leggi successive, ha posto più d'un dubbio circa la sua interpretazione che, tuttavia, è andata consolidandosi attraverso il lavoro operato dalle Corti<sup>31</sup> nel corso dei primi anni di attuazione della legge Rognoni-La Torre. In tal senso non può trascurarsi come la giurisprudenza si sia destreggiata con quella serie di elementi che, nella loro combinazione, danno vita al ‘metodo mafioso’, legislativamente individuato mediante i tre parametri della forza intimidatrice, del vincolo associativo e della condizione di omertà. La norma trova la sua prima applicazione, prendendo vita nella sua esegesi, dinanzi al Tribunale di Savona<sup>32</sup>.

In tal senso, è una ordinanza di rinvio a giudizio del Tribunale di Savona<sup>33</sup> a chiarire ciò che debba intendersi per ‘metodo mafioso’. È noto che l'ordinanza di rinvio a giudizio del Tribunale di Savona avesse ad oggetto il sodalizio politico- affaristico facente capo all'allora Presidente della Regione Liguria, Alberto Teardo, al quale venivano contestati numerosi illeciti amministrativi, compiuti di concerto con un gruppo ristretto e fidato di collaboratori. Il sodalizio criminale gestiva flussi di finanziamento pubblico, al fine di gestire e controllare interamente gli appalti di opere pubbliche, generando, altresì, timore, negli imprenditori che non avevano ‘accesso’ al ‘sistema’. Tenendo conto della questione, al giudice di Savona spettava l'arduo compito di interpretare un quadro normativo del tutto nuovo. Il delicato compito gravante sul giudice istruttore diviene, insieme a quello del giudice istruttore di Siracusa<sup>34</sup>, un passo in avanti ancor oggi degno di nota, poiché è probabilmente a tale ricostruzione giurisprudenziale che si deve

<sup>30</sup> G. FIANDACA, *Commento all'art 1 della legge 13 settembre 1982 n. 646*, cit.

<sup>31</sup> Alcuni problemi interpretativi erano sorti già con la proposta di legge di iniziativa parlamentare n. 1581, proposta La Torre, successivamente modificata in sede di Commissioni riunite Interni e Giustizia della Camera dei Deputati in virtù dell'accoglimento di un emendamento proposto dal presidente on. Mammì, secondo il quale, al comma terzo, l'uso del gerundio “valendosi” andava sostituito col maggior efficace indicativo “si avvalgono. Per un approfondimento, Testo unificato della proposta di legge n. 1581 e del disegno di legge n. 2982 recante «Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423», comunicato alla Camera dei Deputati il 20 novembre 1981, in camera.it

<sup>32</sup> G. FIANDACA, *L'associazione di tipo mafioso nelle prime applicazioni giurisprudenziali*, in “Foro italiano”, vol. CVIII, anno CX, Roma, 1985, parte V, pp. 301-311. Lo scritto riproduce il testo di una relazione al seminario su «La legge Rognoni-La Torre nell'esperienza applicativa», svoltosi per iniziativa dell'Istituto Gramsci siciliano presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Palermo nei giorni 27-29 giugno 1985. *Id.*, *L'associazione di tipo mafioso nelle prime applicazioni giurisprudenziali*, in “Foro italiano”, vol. CVIII, anno CX, Roma, 1985, parte V, pp. 301-311.

<sup>33</sup> Giudice istruttore Tribunale di Savona, ordinanza 24 agosto 1984, *Teardo ed altri*, in FIANDACA G., *L'associazione di tipo mafioso nelle prime applicazioni giurisprudenziali*, in “Foro italiano”, vol. CVIII, anno CX, Roma, 1985, parte V, pp. 301-311.

<sup>34</sup> Giudice istruttore Tribunale di Siracusa, ordinanza 30 aprile 1985, BELFIORE, in FIANDACA G., *L'associazione di tipo mafioso nelle prime applicazioni giurisprudenziali*, in “Foro italiano”, vol. CVIII, anno CX, Roma, 1985, parte V, p. 306.

L'intervento chiarificatore di una normativa con la quale ben poche altre Corti si erano misurate ed è solo grazie a tale ordinanza che il Tribunale di Siracusa potrà chiarire in maniera inequivoca che “lo stato di intimidazione di cui ci si avvale deve consistere non necessariamente nella attuazione, puntualmente comprovata, di atti di minaccia ma in un *alone diffuso*, penetrante, avvertibile di presenza intimidatoria e sopraffattrice che sia anche il frutto di uno stile di vita consolidatosi a lungo nel tempo e che sia stato ormai accettato e subito nell'ambiente in cui gli associati operano”, mettendo, peraltro in luce la definizione di ‘forza intimidatrice’, dunque, “qualsiasi attività di violenza o minaccia anche implicita o larvata, che si promulga nel tempo, si diffonde in maniera apprezzabile in un determinato ambiente sociale e che caratterizza l'agire di un gruppo ben individuato e conosciuto e la cui presenza è tracotante e visibile”<sup>35</sup>. La svolta normativa risiede, dunque, nell'abbandono dell'analisi del singolo e della sua condotta, dunque indipendentemente dalla commissione di un reato, focalizzandosi sulla relazione entro il soggetto e l'ordine pubblico<sup>36</sup>.

Un ulteriore elemento da mettere in luce è la controversa interpretazione dell'ultimo comma dell'art. 416-*bis*, attraverso il quale si estende l'applicabilità delle disposizioni contenute nello stesso articolo “alla camorra e alle associazioni comunque localmente denominate, che valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso”<sup>37</sup>. La *ratio* di tale previsione appare piuttosto chiara, invero, poiché il legislatore persegue l'obiettivo di reprimere ogni forma di associazione mafiosa, indipendentemente dal nome, ma in virtù di parametri identificativi, dando vita ad una sorta di strategia del *mediogioco*, volendo prendere in prestito il linguaggio del gioco degli scacchi.

La legislazione antimafia assume dunque un volto proprio, tendendo a distaccarsi dalla normativa concernente prettamente la violazione dell'ordine pubblico. Tanto le norme quanto le sentenze citate in precedenza dimostrano la volontà dell'ordinamento di far fronte al fenomeno mafioso come reato ben distinto. È proprio da questa presa di coscienza che la normativa si evolve ulteriormente. Pur non

---

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> La Corte costituzionale, attraverso la sentenza 4 marzo 1964, n. 23, sottolinea che non è sufficiente il semplice sospetto, ma “le misure di prevenzione possano essere adottate sul fondamento di semplici sospetti. L'applicazione di quelle norme, invece, richiede una oggettiva valutazione difatti, da cui risulti la condotta abituale e il tenore di vita della persona, o che siano manifestazioni concrete della sua proclività al delitto, e siano state accertate in modo da escludere valutazioni puramente soggettive e incontrollabili da parte di chi promuove o applica le misure di prevenzione”.

<sup>37</sup> La posizione è stata ripresa da ultimo Cass., Sez. I, sent. 15 maggio 2019, n. 35626, in [www.cassazione.it](http://www.cassazione.it): “il reato previsto dall'art. 416-*bis* cod.pen. è configurabile non solo in relazione alle mafie cosiddette tradizionali, consistenti in grandi associazioni ad alto numero di appartenenti, dotate di mezzi finanziari imponenti e in grado di assicurare la sopraffazione e l'omertà attraverso il terrore e la continua messa in pericolo della vita di un numero indeterminato di persone, ma anche riguardo a fenomeni costituiti da piccole organizzazioni, con un basso numero di appartenenti, non necessariamente armate, che assoggettano un limitato territorio, o un determinato settore di attività, avvalendosi del medesimo metodo di intimidazione, senza, peraltro, che sia necessaria la prova che la forza prevaricatrice del vincolo associativo sia penetrata in modo massiccio nel tessuto economico e sociale del territorio di riferimento”.

potendo dare conto, in questa sede, di ogni aspetto della disciplina antimafia, può, tuttavia, ricordarsi che l'intervento dello Stato è rimasto costante, tanto negli interventi legislativi, quanto nei dibattimenti all'interno delle Commissioni, al fine, altresì di eliminare lacune ed incertezze, ridisegnando lo spettro dei destinatari, prevedendo nuove misure e la creazione di nuove istituzioni per il coordinamento dell'impianto normativo<sup>38</sup>. Fra gli altri interventi normativi, la legge 12 ottobre 1982, n. 726, rubricata 'Misure urgenti per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa', istitutiva dell'Alto Commissariato per il coordinamento contro la delinquenza mafiosa, posto alle dipendenze del Ministro dell'Interno, competente a svolgere indagini presso pubbliche amministrazioni, enti pubblici anche economici, banche e istituti di credito pubblici e privati. I poteri dell'Alto Commissario sono stati ampliati dalla legge 15 novembre 1988, n. 486. Entrambe le leggi evidenziano quanto fossero ancora forti i poteri di controllo dello Stato sugli Enti territoriali. Situazione, quest'ultima, destinata a mutare con la Riforma del Tit. V Cost. nel 2001, di cui si parlerà in seguito.

Infine, pare necessario, per la disamina sin qui svolta, soffermarsi, seppur brevemente, sul delicato concetto di 'concorso esterno in associazione mafiosa', poiché supportare esternamente una associazione mafiosa, pur non facendone parte, costituisce una fattispecie di reato a sé stante.

Invero, la disciplina riguardante la materia si rivela assai incerta, poiché la norma nella quale essa è contenuta l'articolo 110 c.p. prevede la "Pena per coloro che concorrono nel reato. Quando più persone concorrono nello stesso reato, ciascuna di esse soggiace alla pena per questo stabilita, Salve le disposizioni degli articoli seguenti". Si nota fin da subito la carenza dell'impianto normativo, poiché non viene esplicitato 'quando' si concorre, per cui è necessario spostare l'attenzione su colui che partecipa all'organizzazione. In tal senso, "partecipare" significa essere accettato dall'associazione criminosa. Tali elementi vengono chiariti nel 1994 dalle sez. un. della Corte di Cassazione, attraverso la c.d. sentenza *Demitry* del 5 ottobre 1994, n. 16, secondo la quale "concorrente esterno nell'associazione mafiosa è chi non vuole far parte dell'associazione e che l'associazione non chiama a far parte, ma al quale si rivolge sia per colmare eventuali vuoti temporanei in un determinato ruolo, sia soprattutto, nel momento in cui la

---

<sup>38</sup> Cfr. in particolare, legge 10 ottobre 1986, n. 633, rubricata 'Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà'; legge 19 marzo 1990, n. 55, rubricata 'Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale', c.d. Legge Gava-Vassalli, attraverso la quale si rafforza la legislazione vigente in materia di misure patrimoniali e personali, reati economici e finanziari, appalti e trasparenza di regioni ed enti locali. Negli anni Novanta l'intervento dello Stato contro la mafia si rafforza notevolmente, basti ricordare l'ampia decretazione d'urgenza ed in particolare il d.l. 29 ottobre 1991, n. 345, convertito nella legge 30 dicembre 1991, n. 410, istitutiva della Direzione Investigativa Antimafia (DIA). A tali decreti seguirono quelli volti a far fronte alle stragi di mafia che si consumavano in quegli anni. In anni più recenti, lo Stato ha cercato di contrastare il fenomeno mafioso attraverso legislazione anticorruzione, legge 6 novembre 2012, n. 190 e disposizioni in materia di certificazione antimafia, d.lgs 15 novembre 2012 n. 218. Per una disanima più dettagliata <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/osservatorio-parlamentare/attivita-legislativa/leggi-approvate/la-legislazione-antimafia-cenni-storici/>.

fisiologia dell'associazione entra in fibrillazione, attraversando una fase patologica che, per essere superata, richiede il contributo temporaneo, limitato anche ad un unico intervento, di un esterno, insomma è il soggetto che occupa uno spazio proprio nei momenti di emergenza della vita associativa [...] Lo spazio proprio del concorso eventuale materiale appare essere quello dell'emergenza nella vita dell'associazione o, quanto meno, non lo spazio della normalità, occupabile da uno degli associati. Il concorso può concretizzarsi anche in un unico contributo sempre che quell'unico contributo serva per consentire all'associazione di mantenersi in vita, anche solo in un determinato settore, onde poter perseguire i propri scopi<sup>39</sup>.

Tale pronuncia costituisce ancora oggi il riferimento giurisprudenziale al quale viene fatto sovente riferimento<sup>40</sup>. La sentenza mette in luce la peculiarità del concorso esterno in associazione mafiosa sotto due profili, una attività di supporto da parte del soggetto che vorrebbe entrare nell'associazione mafiosa, il quale si limita a ricoprire un determinato ruolo ed un contributo circoscritto, nel tempo. Si tratta, pertanto, di soggetti che non hanno interesse nel divenire membri, ma prestano aiuto per tornaconto personale, cioè supporto all'organizzazione, che li usa per superare una fase di emergenza, ma, in particolare, al fine di perseguire uno scopo. Si tratta, spesso, di politici, amministratori, imprenditori, che danno vita ad una sorta di scambio di favori con l'organizzazione. Tuttavia, non soltanto la giurisprudenza si è rivelata sensibile alla tematica dell'appoggio esterno alle organizzazioni mafiose, ma, è, altresì, il legislatore a prestare particolare attenzione ai rapporti che le organizzazioni intrattengono con l'esterno. In tal senso, l'art. 416-ter ha previsto lo 'Scambio elettorale politico-mafioso'<sup>41</sup>, mettendo in luce la volontà di arginare il potere che le associazioni esercitano al fine di impossessarsi dei centri di potere politico<sup>42</sup>.

### **3. La normativa sullo scioglimento per infiltrazioni mafiose: esegesi di un percorso incompiuto.**

#### **Dalla genesi normativa alla sua (seppur confusa) attuazione**

##### **3.1. L'evoluzione storica**

Per ciò che attiene alla analisi della normativa riguardante lo scioglimento degli enti territoriali per infiltrazione mafiosa, questa ha conosciuto una lenta evoluzione, poiché lenta è stata l'acquisizione della autonomia territoriale, riconosciuta già nella Costituzione del Regno d'Italia del 1861, ma affiancata, o meglio, controllata dal mantenimento di un sistema amministrativo centralistico, volto ad evitare che

<sup>39</sup> Cass., Sez. un., sentenza Demitry del 5 ottobre 1994, n.16.

<sup>40</sup> Di diverso parere solo Cass. pen., sez VI, 23 gennaio 2001, n. 3299.

<sup>41</sup> Art. 416-ter rubricato 'Scambio politico-mafioso'. "La pena stabilita dal primo comma dell'art. 416-bis si applica a chi ottiene la promessa di voti prevista dal terzo comma del medesimo articolo 416-bis in cambio di erogazione di denaro"

<sup>42</sup> Sulla medesima scia, *ex plurimis* Cass. pen., sez. un. 21 maggio 2003, n. 22327; Cass. pen. sez. un. 12 luglio 2005, n. 33748; Cass. Pen., Sez. V 24 aprile 2012, n. 15727, c.d. Dell'Utri; Cass. pen. sez. I 1 luglio 2014, n. 28225, c.d. Dell'Utri *bis*. Cass. pen., sez. V 14 giugno 2018 n. 45840.

l'ente locale potesse discostarsi dall'indirizzo di uno Stato nazionale appena costituito e che vedeva l'ente territoriale come 'minore', come un ente da assoggettare a controllo, in nome dell'unitarietà dell'azione amministrativa<sup>43</sup>.

Tali rigorose forme di controllo sono andate sfumando nel corso degli anni, in particolare a partire dalla adozione della Costituzione repubblicana, per divenire ancor meno stringenti a seguito della Riforma del Titolo V, avvenuta con Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Il declino degli stringenti strumenti di controllo permette di comprendere che gli Enti Locali erano, dapprima, visti con diffidenza ed alla stregua di comitati locali, per acquisire, invece, nel corso del tempo, centralità ed autonomia nell'attuale assetto statale. La Riforma del Titolo V ha dato, dunque, vita ad una forma di Stato regionalista e pluralista, determinando il venir meno dei controlli sugli enti territoriali, al fine di garantire quella autonomia politica ed amministrativa proclamata dalla riforma costituzionale stessa. Tuttavia, al fine di garantire, altresì, l'unità dell'ordinamento giuridico, sopravvivono, ancora oggi, poteri straordinari e di controllo dello Stato in particolare in materia di ordine pubblico e sicurezza, così come sancito dall'art. 117, comma 2, lett. (h) Cost. Tra tali poteri si annovera, senza dubbio, il potere di scioglimento dei consigli degli enti territoriali. È necessario, tuttavia, mettere in luce che è proprio nel corso di quest'arco temporale che la norma sullo scioglimento degli enti territoriali per infiltrazione mafiosa va perfezionandosi, camminando, in qualche maniera, di pari passo con l'acquisizione dell'autonomia territoriale<sup>44</sup> e trovando, al contempo, un 'nuovo' fondamento costituzionale, oltre a quello costituito dal principio democratico (artt. 1 e 48) e dall'art. 5, non più e non soltanto rinvenibile nella vocazione di ricondurre a sistema le azioni dello Stato e dei suoi apparati, ma, altresì nella necessità di far fronte ad una situazione di eccezionalità. Alla minaccia "esterna" all'unità statale si reagisce, dunque, attraverso poteri amministrativi straordinari ed atipici, esercitabili secondo criteri emergenziali, che spettano in maniera esclusiva allo Stato, in virtù della sua competenza esclusiva nelle materie di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, comma 2, lett. h) Cost.). Lungi dall'apparire uno stridente quanto irrealizzabile sistema di autonomia e controllo, quello delineato dal TUEL e della Revisione del Tit. V Cost. tende a creare un sistema di pesi e contrappesi, necessari all'interno di uno stato di diritto, poiché, se da un lato, si concede autonomia politica ed amministrativa, dall'altro si chiede agli enti territoriali di agire secondo i principi costituzionali, non tanto e non solo di imparzialità e buon andamento, ma, piuttosto, di legalità, leale collaborazione, attribuzione di competenze. Tuttavia, è tanto necessario quanto doveroso lasciare allo Stato centrale taluni meccanismi di controllo che riconducano

---

<sup>43</sup> La disciplina dei controlli statali era contenuta, in particolare nelle legge 20 marzo 1865, n. 2248 c.d. Legge Lanza e nel Testo Unico 382/1934, in cui alla figura del Prefetto erano attribuiti ampi poteri di vigilanza e controllo sugli enti Locali ed i loro atti.

<sup>44</sup> Non si dimentichi che molte delle norme confluite nel TUEL erano in vigore quando l'Italia inaugurava le stagioni di riforma volte a concedere maggiori competenze agli enti territoriali, in particolare attraverso le c.d. Leggi Bassanini.

ad unità l'ordinamento giuridico nei casi in cui situazioni eccezionali minaccino il sistema giuridico. È all'interno di tale virtuoso meccanismo che l'autonomia territoriale cammina di pari passo con sistemi di controllo statale, seppur più contenuti di quanto statuito *pre* Riforma del Titolo V<sup>45</sup>.

Tornando all'oggetto della trattazione, il primo atto normativo volto a contrastare il fenomeno dell'infiltrazione mafiosa negli Enti territoriali si perfeziona in un intervento dello Stato contro le associazioni mafiose a seguito della c.d. strage di Taurianova<sup>46</sup>. Invero, si tratta di una disciplina relativamente recente, poiché è con la legge 55/1990<sup>47</sup>, recante, fra l'altro, disposizioni circa il diritto di elettorato attivo e passivo e volta, in particolare, a limitare la possibilità di assumere cariche nelle amministrazioni locali per i soggetti cui era stato notificato un rinvio a giudizio per reati di associazione mafiosa, ovvero per coloro i quali erano sottoposti a misure preventive a causa dell'appartenenza alla criminalità organizzata. Nello stesso anno, la legge 8 giugno 1990, n. 142, sull'ordinamento delle Autonomie Locali, introduceva la possibilità di intervenire nei confronti di singoli amministratori o intere amministrazioni nel caso di emanazione di atti contrastanti con la Costituzione, in ossequio al principio dell'unitarietà statale, dell'azione amministrativa ed al rispetto della Carta fondamentale per qualsiasi atto avente forza di legge.

Seppure nessuna disposizione in vigore parlasse espressamente di infiltrazione mafiosa, pare indubbio l'intento del legislatore, poiché questo iniziava ad avere contezza della problematica, tanto che già nell'anno successivo, attraverso la legge 13 maggio 1991, n. 203, veniva introdotto il Collegio degli ispettori, attribuendo al Prefetto il potere di sottoporre a controllo le delibere della Giunta, fino a giungere alla legge 25 luglio 1991, n. 221, che, inserendo l'art. 15-*bis* nella precedente legge 19 marzo 1990, n. 55, consentiva lo scioglimento degli organi collegiali per infiltrazione o condizionamento da parte della criminalità organizzata. Tale ultima disposizione è stata successivamente modificata con d.l. n. 420/1993, reiterato e poi convertito nella legge 17 febbraio 1994, n.108.

In tal senso, le principali modifiche introdotte prevedevano la possibilità, concessa alla Commissione straordinaria, insediatasi a seguito dello scioglimento dell'ente, di utilizzare personale tecnico ed amministrativo proveniente da altre amministrazioni, anche in posizione di sovraordinazione; l'accesso agevolato a finanziamenti statali e regionali per opere pubbliche, al fine di fronteggiare ai disservizi.

---

<sup>45</sup> Cfr. in particolare M. E. SCARAMUCCI, *Il potere discrezionale del governo e i limiti del controllo giurisdizionale sul decreto di scioglimento ex articolo 143 TUEL*, in *Filodiritto*, 2 luglio 2019.

<sup>46</sup> Dalla relazione dell'allora Prefetto di Reggio Calabria emergeva una situazione particolarmente delicata, poiché i posti chiave dell'amministrazione comunale erano ricoperti da componenti delle cosche mafiose, ovvero da soggetti ad esse collegate, sovente da vincolo di parentela. Relazione del Prefetto Cfr. Allegato 1 al d.p.r. del 2 agosto 1991. Era il 3 maggio 1991 quando consumarono l'atroce vendetta che fece riscoprire al paese intero il volto feroce della nuova 'ndrangheta calabrese, in P. SERGI, *Con la testa mozzata fecero tiro al bersaglio*, in *La Repubblica.it*, 17 marzo 1992.

<sup>47</sup> Legge del 19 marzo 1990, n. 55, rubricata "Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale"

Dunque, maggiori poteri agli organi di gestione straordinaria affinché questi potessero essere messi nella condizione di ricostruire il tessuto sociale ed economico, ripristinando democrazia e legalità.

Tale normativa è oggi contenuta nel d.lgs n. 267/2000, Testo Unico sugli Enti Locali (TUEL). Tuttavia, nel concentrarsi sull'analisi della norma che tale Testo introduce circa lo scioglimento delle amministrazioni locali, pare necessario, al contempo, comprendere le ragioni sottese ad una sorta di 'ripristino', seppur sottile, dei controlli statali sugli enti territoriali.

Con ogni probabilità il legislatore ha dovuto prendere atto che il venir meno del sistema dei controlli minacciava i principi costituzionali che devono porsi alla base dell'azione amministrativa, quali l'imparzialità, il buon andamento, l'efficienza e la trasparenza, poiché solo nel momento in cui tale azione è ispirata a tali cardini può perseguire e realizzare l'interesse del singolo. In tal senso, dunque, lo stesso scioglimento dell'ente territoriale è da intendersi come una forma di controllo<sup>48</sup>, rientrando nel novero dei controlli sugli organi<sup>49</sup> e perseguendo due finalità fondamentali: l'una di carattere strettamente operativo, poiché non è tollerabile l'esistenza di un ente locale che non svolga la propria attività nell'interesse della collettività; l'altra ha natura di 'moralità pubblica', poiché gli amministratori responsabili dello scioglimento non saranno più considerati idonei a gestire la cosa pubblica<sup>50</sup>. Vi è stata, certo, una rilettura tanto giurisprudenziale, quanto legislativa dell'impianto normativo in parola, atteso che le più recenti pronunce del Consiglio di Stato hanno chiarito la portata di un simile controllo all'interno di un ordinamento i cui controlli sugli enti divengono misura estremamente straordinaria. La giurisprudenza ha tessuto una trama volta a chiarire la portata di quanto il legislatore, anche quello di riforma, attraverso la legge 1° dicembre 2018, n.132, aveva attribuito a tali forme eccezionali di controllo, divenute ancor più straordinarie a seguito della Riforma del Titolo V Cost. In altre parole, la giurisprudenza, in particolare quella del Consiglio di Stato ha fatto luce sulla normativa in parola, adattandola costantemente ai cambiamenti del sostrato normativo. In tal senso, è stata, altresì, l'opera interpretativa della Corte costituzionale, attraverso la sentenza 24 luglio 2019, n. 195 a trovare, a contrario, la quadratura del cerchio, dunque a mettere in luce, come si dirà più avanti, come i poteri straordinari di scioglimento si collochino in una cornice di regionalismo ed autonomia territoriale e sottolineando che un intervento troppo invasivo dello Stato diviene lesivo dell'autonomia degli enti territoriali, ponendo l'accento sulla necessaria autonomia e la straordinarietà degli interventi statali.

<sup>48</sup> È lo stesso Consiglio di Stato, Parere - sezione I, 26 novembre 2003 n. 1006, a definire l'intervento prefettizio come una forma di controllo volta a salvaguardare interessi fondamentali, quali l'ordine e la sicurezza pubblica, che la Costituzione riserva allo Stato in virtù della disposizione contenuta nell'art. 117, comma 2 lett. h) Cost.

<sup>49</sup> A ben vedere, è lo stesso legislatore a qualificarlo come tale, inserendolo nel Capo II del TUEL, rubricato proprio come 'Controllo sugli organi'.

<sup>50</sup> R. ROLLI, *"Il comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose"*, Roma, 2013.

### 3.2. La fattispecie dello scioglimento: ipotesi dissolutorie

Entrando più nel dettaglio del tessuto normativo in esame, appare evidente che il controllo sugli organi possa dividersi, in prima battuta, in due fattispecie, dissolutoria dell'intero organo elettivo (artt. 141 e 143 TUEL), ovvero rivolta ai singoli amministratori locali (art. 142 TUEL). Tuttavia, prima di addentrarsi nell'esame delle singole disposizioni normative, pare necessario mettere in luce che la volontà del legislatore di ripristinare un sistema di controlli sugli enti territoriali non deve intendersi come determinazione di un ritorno ad uno Stato di stampo centralistico, poiché, stante la vigenza della Costituzione repubblicana e del suo articolo 5, siffatti controlli devono essere, invece, intesi come eccezionali e, in ogni caso, ispirati ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, introdotti dalla Riforma del Titolo V Cost.

Per tale ragione, è bene sottolineare che lo scioglimento di un organo territoriale rappresenta un atto di particolare gravità, poiché in grado di incidere sul principio di rappresentanza, sul diritto di voto, su quello di accedere alle cariche elettive in condizioni di parità, nonché sullo stesso principio democratico, ma di cui si ravvisa la necessità allorquando diviene indispensabile tutelare l'interesse generale. Tale eventualità è, dunque, del tutto straordinaria e limitata ai soli casi previsti dalla legge, ed il suo fondamento costituzionale *post* Riforma del Titolo V risulta tuttora particolarmente dibattuto, poiché, se da un lato parrebbe trovare solida base nell'art. 117, comma 2 lett. h) e p) Cost., relativi all'ordine pubblico ed alla competenza esclusiva dello Stato in materia di organi di governo e sistemi elettorali, dall'altro parrebbe, invece, potersi fondare sull'art. 120 Cost.<sup>51</sup>, probabilmente più idoneo (ma poco 'competente' in materia?) a metterne in luce il carattere della straordinarietà, atteso che esso trova applicazione esclusiva nelle eventualità in cui lo Stato debba fronteggiare una emergenza, sostituendosi all'ente territoriale<sup>52</sup>. Tralasciando, tuttavia, le mere speculazioni interpretative, che richiederebbero una trattazione capace di tener conto del sistema dei controlli statali su Regioni ed Enti Locali<sup>53</sup>, quel che probabilmente sfugge ad una analisi superficiale del dettato normativo di cui, in particolare, agli artt. 141, 142 e 143 TUEL, risiede nel focalizzarsi, particolarmente, sul carattere derogatorio dei principi costituzionali di buon andamento, imparzialità, efficienza, trasparenza, legalità e sussidiarietà, poiché, come si accennava, si tratta di un impianto normativo che sospende la democrazia al fine di ripristinarla.

<sup>51</sup> Art. 120 Cost., secondo comma "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione."

<sup>52</sup> *Infra*. La possibilità viene sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale.

<sup>53</sup> Fra gli altri, cfr. F. LUCIANI, *L'evoluzione del sistema dei controlli statali su organi di Regioni ed Enti Locali*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, Anno XXII, Luglio- Ottobre 2000, pp. 573 e ss.

Se tali affermazioni sono, dunque, veritiere, la deroga a Costituzione è solo apparente, nella misura in cui, dinanzi ad una situazione straordinaria, lo Stato reagisce soppesando più principi costituzionali, facendo prevalere quelli di ordine e sicurezza pubblica, legalità e trasparenza, incidendo sulla autonomia della azione amministrativa, ma al sol fine di ripristinare la piena vigenza delle regole dell'ordinamento giuridico, quelle stesse regole che valorizzano l'autonomia territoriale, ma che la sanzionano in maniera eccezionale allorquando si discosta dall'intera trama normativa posta alla base dell'ordinamento<sup>54</sup>.

Dedicandoci, dunque, all'analisi delle ipotesi dissolutorie del Consiglio, contemplate nell'art. 141 TUEL, e che attengono allo scioglimento per adozione da parte dell'Ente di atti contrari alla legge, non soltanto si nota come l'articolo del Testo Unico ricalchi l'art. 126 Cost., ma appare fuori da ogni dubbio che questo si ponga, altresì, a presidio dell'intera architettura costituzionale, sanzionando un comportamento tale da fa venir meno la sua legittimità ad operare. È, tuttavia, necessario non soltanto che tali atti siano lesivi della Costituzione, ma che essi manifestino la volontà dell'Ente territoriale di opporsi ai principi costituzionali o, comunque, mettendo in luce uno sconfinamento di potere. In tal caso, lo scioglimento non è subordinato ad una preventiva diffida, come nei casi di scioglimento per motivi di ordine pubblico, ma subordinato ad una attenta indagine da parte del Ministero dell'Interno, per il tramite del Prefetto territorialmente competente, il quale potrà, dunque, farsi promotore dello scioglimento attraverso una dettagliata relazione da sottoporre al Ministro<sup>55</sup>. Si tratta, per ciò stesso ed in virtù della sua natura, di una sorta di norma di chiusura, posta a tutela dell'ordinamento repubblicano e della Costituzione da cui esso trae fondamento.

Su tale scia, è evidente, si colloca la previsione dello scioglimento per gravi e persistenti violazioni di legge, che riguarda atti emanati dall'organo collegiale, il Consiglio comunale, nel nostro caso, e non anche dai singoli, atti che vadano, non solo, a ledere una norma che qualifichi un comportamento come obbligatorio, ma la cui inosservanza deve essere grave e persistente. Ciò significa, dunque, che non

---

<sup>54</sup> La stessa Corte costituzionale pare accettare e specificare tale configurazione, in particolare nella sentenza 19 marzo 1993, n. 103, che non soltanto ha indirizzato le successive pronunce, ma ha, altresì, guidato la stesura del novellato art. 143 TUEL. La Consulta era stata investita della questione di costituzionalità in via incidentale dal TAR del Lazio, poiché esso nutrivà dei dubbi di costituzionalità circa l'art. 15-*bis* della legge n. 55/1990 'Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale', introdotto dall'art.1 del d.l. 31 maggio 1991, n.164 'Misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso'), convertito con modificazioni nella legge 22 luglio 1991, n. 221. Nella visione del Tribunale amministrativo, in effetti, la normativa si poneva in contrasto con gli artt. 5 e 128 Cost., poiché sembrava minacciare il principio dell'autonomia locale allorquando poneva come motivo dello scioglimento dell'ente territoriale il mero collegamento degli amministratori locali con la criminalità organizzata. La Consulta, tuttavia, non ravvisava affatto tale contrasto, ma metteva in luce la piena attinenza a Costituzione di una norma che, dal suo autorevole punto di vista, rappresenta un rimedio talmente estremo da non poter pregiudicare in alcun modo i principi che il TAR assumeva violati.

<sup>55</sup> È singolare, peraltro, notare che, nel caso in cui il Prefetto ravvisi situazioni di particolare urgenza, il Consiglio può essere sospeso per un periodo non superiore ai 90 giorni ed in attesa delle determinazioni ministeriali ed al fine di far cessare immediatamente la violazione del Testo costituzionale.

l'adozione di qualsiasi atto contrario alla legge determina lo scioglimento, ma è necessario che tale atto sia in grado di determinare un turbamento all'ordinamento giuridico, ed è tale elemento che lo qualifica come "grave", ma la violazione deve, altresì, essere persistente, quindi perpetuarsi nel corso del tempo ed anche a seguito di una formale diffida<sup>56</sup>.

Per ciò che attiene ai gravi motivi di ordine pubblico, di cui all'art. 141, comma 1, lett. a) del TUEL, si tratta, senza dubbio, della causa di scioglimento più dibattuta, poiché si presta a contenere innumerevoli fattispecie, pur dovendosi intendere come contrasto insanabile tra Ente e cittadini, che determini una pericolosa situazione di ingovernabilità<sup>57</sup>. Invero, è la pronuncia 11 febbraio 1961, n. 40 della Consulta a fornire indicazioni circa la definizione di ordine pubblico, che subisce una lesione nel momento in cui ricorrano situazioni tali da mettere a rischio l'incolumità della collettività, determinando, nel caso dell'Ente territoriale, uno scioglimento automatico, che non necessita, quindi, di alcuna diffida.

La normativa in esame prevede, fra l'altro, all'art. 142 TUEL, l'esclusione dalla titolarità dell'ufficio nelle ipotesi in cui i singoli amministratori non siano più considerati in grado di svolgere il proprio mandato, a causa del compimento di atti contrari a Costituzione, compimento di gravi e persistenti violazioni di legge e gravi motivi di ordine pubblico. Si tratta di una disposizione che presenta elementi di peculiarità<sup>58</sup>, atteso che la destituzione dell'amministratore avviene con decreto del Ministro dell'Interno su segnalazione del Prefetto; tale atto, tuttavia, non sarà pubblicato su alcuna fonte di cognizione e, peraltro, si tratterà sempre di un atto adottato da un Ministero e non già dal Governo nella sua interezza.

In effetti, malgrado le sentenze 19 marzo 1993, n. 103 della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato, sez. V, 2 novembre 1999, n.736, mettano in luce, in maniera univoca, che tali atti sono, per loro natura, destinati a tutelare l'ordinamento giuridico nella sua interezza, pare altrettanto logico domandarsi come tale provvedimento si bilanci con il principio costituzionale della leale collaborazione. A tale interrogativo, relativo, in particolare, ai dubbi interpretativi circa l'art.143 TUEL, ha risposto il Giudice delle Leggi, attraverso la sentenza 27 gennaio 2004, n. 43, precisando che il potere sostitutivo dello Stato, di cui all'art. 120 Cost., si fonda sulla ragionevole preoccupazione che "in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato e di altri interessi quali

---

<sup>56</sup> Il Consiglio di Stato, con la sentenza del 26 marzo 2012, n. 1733 ha chiarito che in tali fattispecie si annovera anche il mancato adeguamento, ovvero la mancata attuazione di una sentenza di un giudice amministrativo.

<sup>57</sup> Fra gli altri, in particolare A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, in Enciclopedia giuridica, XXII, Roma, 1990, pag. 2; G. CORSO, *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Torino, 1995, pag. 438.

<sup>58</sup> Così nota, nell'ampia bibliografia sulla questione, anche S. M. SISTO, *Lo scioglimento dei Comuni per infiltrazione mafiosa*, in Quaderni di Paweb, n. 4/2016, pp. 9 e ss.

l'unità giuridica e l'unità economica della Repubblica, naturalmente facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'art. 5 Cost.<sup>59</sup>. La Consulta sottolinea, poi, che il principio di leale collaborazione non subisce alcun *vulnus*, essendo, al contrario, garantito attraverso un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento e di interloquire nello stesso procedimento. Permane, tuttavia, un legittimo dubbio, giacché vi è da domandarsi se un provvedimento d'urgenza, sostitutivo delle cariche elettive risponda ai criteri delineati dalla Consulta, stante la sua natura di celerità e repressione. Tali interrogativi, peraltro, restano 'intatti', altresì, dinanzi alla sentenza 16 marzo 2004, n. 4467 del Consiglio di Stato, secondo la quale la *ratio* dello scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazione della criminalità organizzata deve ricercarsi nel sistema di controllo volto a tutelare la libertà dei cittadini, la democrazia da pericolosi sviamenti del potere politico-amministrativo.

Deferendo la risposta a tale interrogativo ad una giurisprudenza in divenire, pare, a tal punto, necessario, e prima di concentrarsi sull'analisi dettagliata dell'art. 143 TUEL, indagare sulla natura che l'atto di scioglimento di un Ente territoriale assume, poiché, non potendosi (e non dovendosi) configurare come atto politico, diviene doveroso comprendere a quale categoria ascriverlo. In tal senso, la sentenza della Corte costituzionale 19 marzo 1993, n. 103, pur fornendo una risposta univoca sulla natura dell'atto, solleva ulteriori interrogativi circa la sua definizione, poiché l'averlo definito un atto "sostitutivo, repressivo e sanzionatorio"<sup>60</sup> sollevava legittime polemiche<sup>61</sup>.

In effetti, "attribuire natura sanzionatoria al decreto di scioglimento significherebbe coinvolgere, in maniera indiscriminatamente punitiva, anche gli amministratori non collusi"<sup>62</sup>. È, dunque, probabilmente per tale ragione che la giurisprudenza, in particolare quella amministrativa, si sia discostata da tale orientamento che, seppure autorevole, cadeva nell'inganno di ravvisare un elemento repressivo nell'atto di scioglimento, laddove il provvedimento è, al contrario, da intendersi dotato di natura preventivo-cautelare e di ripristino delle condizioni della corretta convivenza sociale<sup>63</sup>, indirizzandosi, peraltro, non già ai singoli amministratori, ma all'organo nel suo complesso<sup>64</sup>. Appare, in effetti, quantomeno problematico attribuire natura repressiva ad un atto che è, in realtà, finalizzato a prevenire la violazione

---

<sup>59</sup> Corte costituzionale, sentenza 27 gennaio 2004, n.43.

<sup>60</sup> Corte costituzionale, sentenza 19 marzo, n. 103. Il contenuto della sentenza è stato più volte ripreso nella giurisprudenza amministrativa, si ricordi, tra le ultime Cons. St., Sez. III, 17 giugno 2019, n. 4026, circa lo scioglimento del Comune di Cassano allo Jonio.

<sup>61</sup> Cons. St., Sez. III, 24 aprile 2015, n. 2054 e Cons. St., Sez. III, 26 settembre 2019, n. 6345, entrambe rimarcano il carattere preventivo e non sanzionatorio della norma.

<sup>62</sup> C. SCHILLARDI, *Governo degli Enti Locali e gestioni commissariali*, in *Quaderni SSAI*, n.3/2011.

<sup>63</sup> Consiglio di Stato, sentenze 16 marzo 2004, n. 4467; 26 novembre 2007, n. 6040; 21 marzo 2012, n. 1266.

<sup>64</sup> Consiglio di Stato, sentenza 2 ottobre 2000, n. 5225.

del principio di trasparenza dell'azione amministrativa, acquisendo, per ciò stesso, carattere di prevenzione della funzionalità dell'ente.

Attesa, dunque, la natura preventivo-cautelare dell'atto, diviene necessario comprendere a quale categoria ascriverlo, trovando su tale questione un chiarimento autorevole ed univoco proprio nella sentenza 19 marzo 1993, n. 103 del Giudice delle Leggi, dalla quale si deduce a chiare lettere che non può in nessun caso essere qualificato come atto politico, poiché esso è un atto straordinario finalizzato a far fronte ad eventi straordinari.

Come è noto, in effetti, gli atti politici<sup>65</sup> sono quelli attraverso i quali si estrinseca l'attività di direzione suprema dell'organo di controllo<sup>66</sup>. Al contrario, gli atti di alta amministrazione sono una particolare categoria di atti amministrativi, in grado di raccordare la funzione di Governo e quella amministrativa, il cui fondamento giuridico si rinviene nell'art. 95 Cost., nella parte in cui attribuisce al Presidente del Consiglio compiti di unità di indirizzo amministrativo, oltre che di direzione politica del Governo.

I caratteri principali di tali atti sono, dunque, la subordinazione e l'ampia discrezionalità, atteso che sono sempre subordinati alla legge ordinaria, ma, altresì, dotati di ampia discrezionalità, il che, tuttavia, non li pone 'al riparo' dall'obbligo di motivazione. Tali specificità dell'atto di alta amministrazione sono state oggetto di una attenta analisi da parte del Consiglio di Stato, in particolare nella sentenza 21 marzo 2012, n. 1266, attraverso la quale il supremo giudice amministrativo ha ribadito che l'atto di scioglimento ha natura di atto di alta amministrazione, ma è, al contempo, "connotato da una significativa valenza politica"<sup>67</sup>. Si tratta, pertanto, di un atto che implica discrezionalità nell'accertamento e nella valutazione dei fatti, ma che, tuttavia, potrebbe arrecare pregiudizio al singolo. In tal senso, e per ciò che attiene alla tutelabilità del soggetto privato, è ammessa la possibilità di impugnare gli atti attuativi dell'atto di alta amministrazione che, al contrario, è impugnabile esclusivamente nel caso in cui sia talmente dettagliato da concedere al privato di dimostrare il nesso di causalità tra il danno subito e l'atto originario stesso<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Il fondamento è rintracciabile nell' art. 31 del r.d. 1054 del 1924, il quale prevede l'inammissibilità del ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale avverso atti e provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico. Sulla definizione degli atti politici, in particolare G. SGUEO, *Gli atti di alta amministrazione e gli atti politici. Analogie e differenze*, in [dirittoediritti.it](http://dirittoediritti.it).

<sup>66</sup> *Ibidem*, l'Autore cita la sentenza n. 98 del 1992 emessa dal TAR Lombardia che li definisce come quei provvedimenti che attengono a superiori esigenze di carattere generale che afferiscono alla direzione suprema dello Stato e che hanno lo scopo di tutelare gli interessi della collettività.

<sup>67</sup> Consiglio di Stato, 21 marzo 2012 n. 1266.

<sup>68</sup> Sugli atti di alta amministrazione v. da ultimo G. CERULLI IRELLI, *L'Amministrazione «costituzionalizzata» e il diritto pubblico della proprietà e dell'impresa*, Torino, 2019, pp. 34 e ss.; V. CAPUOZZO, *L'«atto politico» davanti alla Corte costituzionale: la tensione tra funzione di indirizzo politico e diritto d'accesso al giudice nella sent. 10 marzo 2016, n. 52*, in *Diritti fondamentali* 2/2018, p.4 e ss.; G. PANATTONI, *La controversa figura dell'atto politico, alla luce dei casi "Diciotti" e "Gregoretti"*, in *Federalismi* 8/2020, p. 212 e ss.; A. MITROTTI, *L'atto politico: riflessioni intorno ad un istituto in perenne "tensione" tra scienza costituzionale ed amministrativa*, in *Nomos* 1/2020 pp 1-24.

Appare, dunque, evidente che al giudice amministrativo spetta la sola valutazione di legittimità dell'atto, ovverosia la valutazione della sussistenza di vizi, quali la violazione della legge, l'incompetenza relativa, l'eccesso di potere e quindi necessariamente suffragati da obiettive risultanze, che rendono attendibili le ipotesi di collusione entro l'organo elettivo e la criminalità organizzata. Peraltro, è ancora una volta la Corte costituzionale a mettere in luce il carattere eccezionale dell'adozione di tale tipo di atto, sottolineando che tale potere può essere esercitato esclusivamente nel caso in cui emergano collegamenti, diretti o indiretti, fra amministratori e criminalità organizzata. È, pertanto, indispensabile che tali situazioni, come detto, siano evidenti e suffragate da obiettive risultanze, in grado di compromettere funzionalità e buon andamento dell'amministrazione, nonché il regolare funzionamento dei servizi, così da arrecare grave e perdurante pregiudizio alla sicurezza pubblica.

Tornando sulla questione relativa al controllo che il giudice amministrativo può esercitare sull'atto di scioglimento, ci si limita alla mera legittimità, poiché si tratta di un controllo che tende a verificare, oltre ad eventuali violazioni di legge e di competenza, se vi sia un eccesso di potere, ovverosia un'attenta verifica circa la violazione dei principi di logicità, imparzialità, proporzionalità, motivazione e parità di trattamento rispetto a casi analoghi. Il Consiglio di Stato, tuttavia, ha sottolineato che anche attraverso un mero controllo di legittimità si può mettere in luce tanto la proporzionalità dell'atto, quanto il rispetto dei principi cui esso è, per sua natura, legato.

In tal senso, il supremo Giudice amministrativo, sottolinea che, pur escludendosi il controllo di merito sull'atto di scioglimento e pur essendo il dettato normativo piuttosto vago allorché si riferisce agli "elementi" in grado di dimostrare l'influenza o il condizionamento mafioso, appare, tuttavia, chiaro che l'intento del legislatore è quello di riferirsi a varie forme di condizionamento da parte della criminalità organizzata<sup>69</sup>. Peraltro, il Consiglio di Stato riprende un orientamento già assunto nella precedente sentenza 16 giugno 2009, n.1409, nella quale affermava che un semplice rapporto di parentela entro un amministratore ed un soggetto legato alla criminalità organizzata non è sufficiente a far desumere un

---

<sup>69</sup> "si tratta di un potere straordinario il cui esercizio presuppone tuttavia l'accertamento dell'esistenza di elementi di fatto tali da rendere plausibile l'affermazione che gli organi attualmente in carica siano collegati o condizionati dalla malavita organizzata tanto da rappresentare un attentato all'ordine e alla sicurezza pubblica". Sottolineando, peraltro, che "i margini, particolarmente ampi, della potestà di apprezzamento di cui fruisce la Pubblica Amministrazione nel valutare gli elementi su collegamenti diretti o indiretti o su forme di condizionamento" trovano dimostrazione in "situazioni non traducibili in addebiti personali, ma tali da rendere plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una possibile soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata e ciò pur quando il valore indiziario dei dati raccolti non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione" e che "mediante l'uso di una terminologia ampia e indeterminata ("elementi") si evidenzia quindi l'intento del legislatore di riferirsi anche a situazioni estranee all'area propria dell'intervento penalistico o preventivo, ciò nell'evidente consapevolezza della scarsa percepibilità, in tempi brevi, delle varie forme di connessione o di contiguità fra organizzazioni criminali e sfera pubblica e della necessità di evitare con immediatezza che l'Amministrazione dell'Ente locale sia permeabile all'influenza della criminalità organizzata", Consiglio di Stato, sentenza 1 giugno 2010, n. 3462.

condizionamento criminale. In tal senso, ciò che il Consiglio di Stato tende a sottolineare con forza è che il contesto sul quale grava il sospetto di condizionamento deve essere analizzato assumendo gli indicatori nella sua interezza<sup>70</sup>. Ciò ha indotto il consiglio di Stato a censurare una valutazione approssimativa e superficiale degli elementi che condurrebbero allo scioglimento del consiglio comunale, poiché una mera *mala gestio* non può essere indicatore di infiltrazione o condizionamento<sup>71</sup>. In sostanza, la giurisprudenza distingue gli elementi soggettivi, riferibili alle persone preposte alle cariche politiche e burocratiche dell'ente, degli elementi oggettivi, relativi all'azione amministrativa. “Naturalmente, affinché sia integrata la fattispecie legittimante lo scioglimento è necessario sussistano entrambe le tipologie, che vanno comunque riguardate complessivamente in prospettiva «dinamica e sinergica», e non già «statica e dicotomica»”<sup>72</sup>.

In effetti, se così non fosse, il principio della personalità della responsabilità penale subirebbe un pericoloso *vulnus*. Diviene, peraltro, imprescindibile una ulteriore verifica, poiché “il punto non sta soltanto nel verificare se vi sia stato un legame di parentela o frequentazione tra soggetti, ma nel verificare se vi sia un nesso causale tra tali elementi e la gestione della cosa pubblica, soprattutto con riferimento agli appalti ed alle forniture affidate alle imprese dall'amministrazione comunale”<sup>73</sup>.

È, dunque, proprio il carattere della eccezionalità che si pone a fondamento del novellato articolo 143 TUEL<sup>74</sup>, la cui riforma mette in luce il chiaro intento del legislatore, ovverosia che l'attuazione di una misura connotata da un siffatto carattere di straordinarietà non può fondarsi su elementi incerti, ma diviene assolutamente necessaria la concretezza e la univocità di questi<sup>75</sup>.

---

<sup>70</sup> Tali legami, nelle parole del Consiglio di Stato, “di per sé non sono sufficienti per desumere un condizionamento da parte della criminalità organizzata, soprattutto nell'ambito di comunità nelle quali il vincolo di parentela, così come l'occasione di incontri, costituisce la normalità”, ma è necessario che “i predetti rapporti assumano il carattere della molteplicità e si traducano, in più circostanze, in aggiudicazione di appalti e forniture sia a soggetti collegati ai destinatari dei provvedimenti interdittivi ai sensi della normativa antimafia, sia a soggetti gravati da condanne o procedimenti di polizia per reati attinenti alle organizzazioni mafiose”. Cons. St., sentenza 16 giugno 2009, n. 1409.

<sup>71</sup> Cons. St., 26 settembre 2019, n. 6435; Cons. St., Sez. III, 7 dicembre 2017.

<sup>72</sup> G. TROMBETTA, *Lo scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazione mafiosa*, in *Federalismi* n. 26/2020, il quale richiama la sentenza Cons. St., Sez. III, 26 settembre 2019, n. 6345

<sup>73</sup> Cons. St., sentenza 16 giugno 2009, n. 1409 e più recentemente Cons. St., 26 settembre 2019, n. 6435; Cons. St., Sez. III, 17 giugno 2019, n. 4026; Cons. St., Sez. VI, 25 gennaio 2011, n. 1547; Cons. St., sez. IV, 3 marzo 2016, n. 876.

<sup>74</sup> La disposizione ha subito delle modifiche nel corso del tempo, in particolare attraverso l'art. 2, comma 3 della legge 94 del 2009, che ha novellato l'art. 143 TUEL, specificando i presupposti necessari allo scioglimento, i suoi limiti ed i meccanismi di rinnovo dei consigli sciolti, al fine di circoscrivere a circostanze specifiche l'attuazione di siffatta misura di emergenza, facendo diventare più stringenti le possibilità.

<sup>75</sup> La giurisprudenza è intervenuta a chiarire più volte la portata ed il significato di tali elementi, sottolineando che per ‘concretezza’ si intende l'obiettivo esistenza storica e documentata dell'elemento indiziario, mentre l'univocità deve essere vista come “la chiara direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire”, infine, la rilevanza è “l'idoneità all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale”, da ultime, in particolare, Cons. St., Sez. III, 26 settembre 2019, n. 6345; Cons. St., Sez. III, 24 giugno 2020, n. 4074; Cons. St. Sez. III, 23 aprile 2014, n. 2038.

Pare, peraltro, subire un ridimensionamento il concetto di criminalità organizzata, poiché trova specificazione la circostanza in virtù della quale deve trattarsi di una organizzazione di tipo mafioso o similare<sup>76</sup>.

Quanto alle nozioni di ‘collegamento’ e ‘condizionamento’, il legislatore ha preferito non tipizzare, probabilmente nell’intento di assicurare che l’ipotesi possa configurarsi anche in assenza di comportamenti penalmente rilevanti, oppure, ed altrettanto probabilmente, al fine di lasciare siffatte definizioni ad un diritto vivente che, per sua stessa natura, può colmare le lacune che una tipizzazione giuridica severa avrebbe innegabilmente lasciato.

Sulla definizione, invero, ha tentato di far luce il Consiglio di Stato<sup>77</sup>, chiarendo che, seppure divenga imprescindibile l’esistenza di un ambiente di intimidazione, non è affatto necessario che sussista una fattispecie delittuosa per giustificare l’adozione di un provvedimento di scioglimento. In altri termini, non è richiesto che gli amministratori siano essi stessi e, dunque, direttamente, parte di una associazione mafiosa, piuttosto, diviene fondamentale, nella visione del supremo giudice amministrativo, l’esistenza di un ambiente capace di intaccare la democraticità dell’azione amministrativa e, di conseguenza, la sua trasparenza, il suo buon andamento, l’imparzialità. Si desume, in tal senso, che il “collegamento” di cui parla l’art. 143 TUEL sia da intendersi quale rapporto, non esclusivamente di parentela, con la criminalità organizzata, laddove, invece, il concetto di “condizionamento” debba necessariamente collegarsi ad un meccanismo di corruzione, consumata o tentata.

Se, dunque, non è ammessa tipizzazione normativa circa le fattispecie da leggere come presupposti di una infiltrazione mafiosa, che si tratti di condizionamento, ovvero collegamento, si desume, dal diritto vivente, quelli che possono essere considerati ‘sintomi’, poiché se sussiste una connessione inequivoca entro la disfunzionalità dell’ente<sup>78</sup> territoriale e l’ingerenza mafiosa, si creano, al contempo, i presupposti perché lo Stato inizi a percepire quella disfunzionalità come patologica e, dunque, tale da giustificare un intervento straordinario *ex* art. 143 TUEL<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> T. GROPPI, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per collegamento mafioso*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000; F. LONGO, *Lo scioglimento dei consigli comunali per fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso è questione di contesto*, in *Foro amm. Cds*, 2008; V.F. CELLE, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamenti di tipo mafioso*, in *Foro amm. TAR*, 2004.

<sup>77</sup> Consiglio di Stato, sentenza 5 ottobre 2006, n. 5948.

<sup>78</sup> In particolare, Consiglio di Stato, sentenza 23 marzo 2004, n.1556. Ciò, è evidente, comporta che il coinvolgimento si estenda non più soltanto ai soggetti appartenenti alla sfera politica, ma altresì a quella amministrativa.

<sup>79</sup> Consiglio di Stato, sentenza 28 settembre 2015, n. 4529, in cui si chiarisce che le situazioni oggetto di valutazione vanno considerate nel loro insieme e gli elementi in presenza dei quali diviene necessario lo scioglimento devono essere univoci e concreti, come già specificato dalla circolare del Ministero dell’Interno 7102/1191.

La straordinarietà<sup>80</sup> di tale intervento emerge dall'analisi della disciplina circa la procedura che conduce allo scioglimento, la quale prende le mosse dalla volontà del Prefetto di disporre l'accesso presso l'ente interessato ed in virtù dei poteri ispettivi di cui è investito dal Ministero dell'Interno. Si procede, dunque, alla nomina della Commissione d'accesso, costituita da tre membri scelti tra i funzionari delle Pubbliche amministrazioni, il cui compito è quello di stilare un parere circa la situazione dell'ente territoriale entro tre mesi, prorogabili per altri tre.

### 3.3. Effetti dello scioglimento

Per ciò che attiene alle modalità procedurali della Commissione, è bene mettere in luce che essa parte da un esame generale del contesto ambientale e criminale in cui si trova ad operare, prendendo come riferimento taluni documenti, tra i quali i rilevamenti Istat, la relazione annuale sullo stato dell'amministrazione, redatta dal Dipartimento della Funzione Pubblica, le statistiche della Prefettura, le relazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno mafioso, le relazioni semestrali della DIA. A tale analisi, che potremmo definire 'esterna', ne segue una 'interna', nel corso della quale la Commissione si focalizzerà sugli atti prodotti dall'Ente o che, comunque, lo riguardano<sup>81</sup>, procedendo, successivamente, alla audizione dei dirigenti dei settori, dei responsabili di servizi ed uffici, e, altresì, degli stessi amministratori.

Terminato tale lavoro, la Commissione trasmetterà la propria relazione al Prefetto e, in tal senso, la disciplina prevede l'obbligo, gravante in capo a questo, di consultare il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza, integrato dal Procuratore della Repubblica, al fine di acquisire tutti gli elementi necessari, estendendo l'ambito di accertamento anche a dirigenti e dipendenti dell'ente. Il Prefetto dovrà indicare nella proposta di scioglimento gli amministratori coinvolti e le misure necessarie al fine di rimuovere gli effetti della situazione patologica. La relazione stilata sarà, quindi resa pubblica, così come il decreto di scioglimento, salvo nei casi in cui il Consiglio dei ministri disponga diversamente, al fine di garantire la segretezza o la riservatezza di taluni documenti. È, peraltro, lo stesso decreto di scioglimento a nominare la Commissione straordinaria, che si comporrà di tre membri scelti tra i funzionari dello Stato, ovvero tra magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa. La durata in carica della Commissione varia dai dodici ai diciotto mesi, prorogabili fino a ventiquattro, esclusivamente in presenza di circostanze eccezionali<sup>82</sup>. Tuttavia, ciò che pare divenire imprescindibile è la redazione di un piano di priorità degli

<sup>80</sup> Sul cui concetto è intervenuta nuovamente la giurisprudenza, Cons. St., Sez. III, 17 giugno 2019, n. 4026.

<sup>81</sup> In particolare le delibere delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, le risultanze dell'attività di monitoraggio, controllo e verifica effettuate dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, lo Statuto ed i regolamenti dell'amministrazione.

<sup>82</sup> Artt. 144, 145, 145-bis e 146 TUEL.

interventi, entro sessanta giorni dal suo insediamento, ed al fine di ripristinare la legalità e accompagnare l'Ente verso le nuove elezioni, alle quali non è ammessa la candidabili degli amministratori responsabili dello scioglimento, circoscrivendosi, tuttavia, tale previsione alle sole elezioni immediatamente successive allo scioglimento, non potendo protrarsi oltre il diniego del diritto di elettorato passivo<sup>83</sup>.

Per ciò che attiene agli effetti dello scioglimento, la novella dell'art. 143 TUEL nulla di nuovo ha introdotto circa le conseguenze che il decreto di dissoluzione dell'ente ha sulle cariche elettive e di nomina politica, le quali cessano contestualmente all'adozione del decreto.

Quanto agli incarichi esterni, quali in particolare quello di revisore dei conti, si considerano risolti alla data di pubblicazione del decreto, salvo nei casi in cui non sia la stessa Commissione straordinaria a voler rinnovare tali incarichi entro quarantacinque giorni dal suo insediamento, come sovente accade. A lungo si è dibattuto circa tale aspetto, poiché appare, quantomeno *prima facie*, del tutto illegittima la cessazione dalla carica di soggetti del tutto esterni alla politica. In effetti, se la *ratio* di tale previsione era rinvenibile nel principio *simul stabunt simul cadent*, che giustificava la cessazione dell'incarico poiché contestualmente era cessata quella del soggetto che lo aveva conferito, ad oggi tale configurazione appare quantomeno lacunosa, attesa la riforma intervenuta nel 2011 circa il sorteggio presso la Prefettura del revisore dei conti<sup>84</sup>. Tale modifica normativa, dunque, tende a rendere autonoma dalla politica la figura del revisore dei conti<sup>85</sup>, lasciando, tuttavia, aperta la questione della cessazione della carica in caso di scioglimento, tanto da aver determinato il perfezionarsi di una prassi in virtù della quale la Commissione straordinaria tende sempre a confermare la figura entro quarantacinque giorni dal suo insediamento.

---

<sup>83</sup> Sulla questione, in particolare cfr., E. GRIGLIO, *La giurisprudenza costituzionale in materia di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità*, in G. MELONI (a cura di), *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali - Riordino e razionalizzazione delle scadenze elettorali*, 2007 ([www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)), pp.1-35; C. MARCHESE, *Elettorato attivo e passivo: quali limiti? Ricostruzione e critica di un diritto in evoluzione (A proposito della sentenza della Corte Costituzionale 283/2010)*, in *federalismi.it*, n. 4/2011. Per quanto riguarda la giurisprudenza in materia di elettorato attivo e passivo, non solo costituzionale, in merito, ex plurimis Corte cost., ord. del 4 novembre 2011 n. 291 e Cass., sez. un., sentt. nn., 22640 del 2007 e 23682 del 2009, in [https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Relazione\\_89\\_08.pdf](https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Relazione_89_08.pdf); Corte cost., sentt., nn., 26 marzo 1969, n. 46; 20 giugno 1984, n. 171; 23 maggio 1985, n. 162; 17 febbraio 1987, n. 43; 3 marzo 1988, n. 235; 30 novembre 1989, n. 510; 2 febbraio 1990, n. 53; 6 maggio 1996, n. 141; 6 febbraio 2009, n. 27; Corte cost., sentt., nn., 4 marzo 1971, n. 38; 30 novembre 1971, n. 189; 28 novembre 1972, n. 166; 22 dicembre 1989, n. 571; 28 luglio 1993, n. 344; 6 maggio 1996, n. 141; 30 ottobre 1996, n. 364.

<sup>84</sup> Pur essendo rimasta la nomina prerogativa dell'organo di indirizzo politico (articolo 234 del TUEL), il meccanismo di scelta è stato riformato dall'articolo 16, comma 25, del d.l. 138/2011 convertito dalla legge 148/2011 in attuazione del quale è stato emanato il d.m. 15 febbraio 2012 n. 23 (Regolamento per l'istituzione dell'elenco dei revisori dei conti degli enti locali e modalità di scelta dell'organo di revisione economico-finanziario). Il meccanismo è stato nuovamente riformato dalla legge 157 del 2019, che interviene sull'art. 57-ter, dunque sulla nomina, per i soli Comuni capoluoghi di Provincia, del Presidente, il quale viene nuovamente eletto in Consiglio comunale.

<sup>85</sup> Sulla figura del Revisore dei conti negli Enti Locali, in particolare G. CHAMBEYRONT, *Indipendenza, incompatibilità, ineleggibilità dei Revisori dei conti degli Enti Locali*, in *Dike kai nomos*, 5/2013, pp. 2 e ss.

In attesa di ulteriori sviluppi giurisprudenziali ed interpretativi circa le questioni ancora aperte, pare fondamentale domandarsi se al meccanismo di scioglimento degli enti territoriali e, nel silenzio dell'art. 143 TUEL, debba applicarsi, per interpretazione estensiva, l'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 240, che impone di dare comunicazione dell'avvio del procedimento "ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti"<sup>86</sup>. Sulla questione, tuttavia, la Corte costituzionale ha dissipato ogni dubbio<sup>87</sup>, escludendo che la norma possa applicarsi nei casi di scioglimento, poiché il decreto con cui si procede alla dissoluzione dell'ente territoriale non riguarda i singoli, ma l'organo collegiale nella sua interezza<sup>88</sup>.

Sulla medesima scia si collocano le pronunce del Consiglio di Stato 20 ottobre 2015, n. 5878 e 13 maggio 2010, n. 2957, nelle quali si mette chiaramente in luce la peculiarità di tale meccanismo, che, per ciò stesso, è soggetto ad una disciplina specifica<sup>89</sup>, caratterizzata dalla rapidità dell'intervento, atta a far fronte ad una situazione di pericolosità. Non può, quindi, trovare applicazione l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento<sup>90</sup>.

La trama normativa, dunque, è stata tessuta tanto dal legislatore, quanto dalle autorevoli voci della giurisprudenza amministrativa e costituzionale, che, nel corso del tempo, ha tentato, riuscendoci il più delle volte, di dare risposte univoche a quei dubbi che il dettato normativo lasciava rischiosamente aperti<sup>91</sup>. Tuttavia, ma senza sminuire l'instancabile e magistrale lavoro di un legislatore che ha avuto tanto la sensibilità, quanto l'accortezza di fornire una disciplina *ad hoc* per un fenomeno singolare<sup>92</sup>, né quello di una giurisprudenza che si è preoccupata di interpretare la norma, pur tenendo saldi i principi costituzionali, laddove la disciplina pareva derogarvi, appare necessario soffermarsi, altresì, sulle lacune della normativa o, meglio, le sue criticità, al fine di cogliere quegli elementi di debolezza sui quali si

<sup>86</sup> Art. 7 legge n. 241/1990, rubricato 'Comunicazione di avvio del procedimento'.

<sup>87</sup> Ancora una volta il riferimento è alla sentenza n. 19 marzo 1993, n.103.

<sup>88</sup> "la misura ha natura sanzionatoria nei confronti dell'organo elettivo, considerato nel suo complesso, in ragione della sua inidoneità ad amministrare l'ente locale. Tale natura del provvedimento di scioglimento e la specificità del suo destinatario impediscono perciò di poter assumere a termine di raffronto i modelli che riguardano persone singole". Corte costituzionale sentenza 19 marzo 1993, n.103.

<sup>89</sup> "La disciplina del procedimento amministrativo deve intendersi infatti rimessa alla discrezionalità del legislatore il quale, nelle sue scelte, incontra i soli limiti della ragionevolezza e del rispetto dei principi costituzionali. La stessa Corte ha dichiarato di non dubitare della disciplina dettata dal citato art. 15-*bis* in quanto preordinata a fronteggiare con misure urgenti l'emergenza straordinaria rappresentata dalle infiltrazioni della criminalità organizzata negli apparati comunali, dalle collusioni riscontrabili soprattutto in determinate aree geografiche fra mafia ed organi elettivi o anche solo dai condizionamenti che la prima è in grado di esercitare sull'attività dei secondi in conseguenza delle dimensioni che, in dette aree, assume il fenomeno eversivo", Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 20 ottobre 2005, n. 5878.

<sup>90</sup> "l'attività in questione è oggetto di una disciplina specifica caratterizzata dall'esigenza di interventi rapidi e decisi per far fronte ad una situazione di attentato all'ordine e alla sicurezza pubblica; pertanto non trova applicazione l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento", Consiglio di Stato, sentenza 13 maggio 2010, n. 2957.

<sup>91</sup> Sulla questione, *ex plurimis* Consiglio di Stato, Sezione Terza, sentenza del 14 febbraio 2014, n. 272.

<sup>92</sup> L. SICARI, *Nota a Sentenza Consiglio di Stato, Sezione Terza, sentenza del 14 febbraio 2014, n. 272*, in [ildirittoamministrativo.it](http://dirittoamministrativo.it).

potrebbe intervenire nel tentativo di perfezionare un sistema di norme che, già oggi, è stato in grado di dare risposte tempestive a situazioni peculiari.

Ciò che preme, dapprima, sottolineare, è che l'aumento, negli ultimi anni, dei casi di scioglimento può essere letto da punti di vista opposti, poiché una accezione negativa indurrebbe a ritenere che siffatto aumento sia ascrivibile ad un chiaro fallimento della normativa, che, evidentemente, non sarebbe stata in grado di dissuadere o, comunque, porre un freno al fenomeno dell'infiltrazione mafiosa. Tuttavia, potrebbe, al contempo, vedersi nella norma vigente una accezione profondamente positiva, giacché l'aumento dei casi di scioglimento potrebbe ben attribuirsi alla introduzione di uno strumento in grado di portare alla luce i casi di infiltrazione o condizionamento mafioso<sup>93</sup>.

Dunque, lo scioglimento dei Comuni è, senza dubbio, uno strumento efficace per la lotta contro la criminalità organizzata, che, tuttavia, implica la sospensione di taluni principi costituzionali fondamentali, primo fra tutti quello di democraticità e, altresì, il diritto di elettorato attivo e passivo. Ciò induce, quindi, a ritenere che l'adozione di una misura invasiva, come lo scioglimento di un organo elettivo, debba sempre bilanciarsi con principi e valori, nel tentativo, tutt'altro che scontato, di non violarli, rendendosi, per ciò stesso, plausibile esclusivamente una temporanea compressione, unicamente al fine di far prevalere l'interesse pubblico, ripristinando ciò che lo realizza, ovvero sia l'imparzialità, il buon andamento, la legalità, la democraticità dell'azione amministrativa.

#### **4. I (probabili) indici di incostituzionalità della norma**

Dedicandoci, dunque, ad una analisi più dettagliata dei possibili elementi di incostituzionalità della norma, appare necessario sottolineare che ci si è a lungo interrogati sull'attinenza a Costituzione di siffatto impianto normativo, atteso che se da un lato, esso "ubbidisce" ad una necessità emergenziale di tutela dell'ordinamento giuridico, è, altresì vero che dall'altro, come già accennato, che sono proprio tali caratteristiche a metterne a dura prova la conformità a taluni fra i più consolidati principi costituzionali, quali legalità, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), rispetto ai quali quella, seppur celata, valenza politica dell'atto si pone in controtendenza<sup>94</sup>. Peraltro, il potere governativo di imposizione di una misura interdittiva per un ente territoriale pare porsi in contrasto con l'art. 5 Cost., circa l'autonomia delle amministrazioni locali, ma, altresì, con l'art. 51 Cost. riguardante il diritto di elettorato attivo e passivo. Di converso e per ragioni di esaustività, non trovano fondamento le visioni secondo le quali vi sarebbe un *vulnus* dell'art. 1 Cost, in virtù del quale la sovranità appartiene al

---

<sup>93</sup> Sul punto R. ROLLI, *op. cit.*, p. 155.

<sup>94</sup> M. MAGRI, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: tra vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità*", in [diritto-amministrativo.org](http://diritto-amministrativo.org)

popolo<sup>95</sup>, dunque un intervento di scioglimento lederebbe tale principio nella misura in cui lo Stato andrebbe a sostituirsi al volere del popolo. Invero, si tratta di una affermazione fin troppo semplicistica, giacché se la sovranità, come prosegue il medesimo art. 1 Cost., si esercita nelle forme e nei modi previsti dalla Carta stessa, ne discende, logicamente, che simili interventi non sono lesivi del principio in questione, al più lo tutelano.

Gli interrogativi circa la legittimità costituzionale della norma non hanno trovato ampia trattazione in dottrina, malgrado un primo momento di interesse nella fase della sua introduzione<sup>96</sup>.

Tornando, dunque, agli interrogativi sulla costituzionalità della norma e malgrado la Corte costituzionale si sia espressa, attraverso la sentenza 19 marzo 1993, n. 103, è innegabile che resti aperto il problema di stabilire se ed in che modo sia conforme a Costituzione una legge ordinaria che affida al Governo il potere di far decadere l'organo elettivo a seguito di un accertamento circa l'infiltrazione mafiosa. Nel 1993 la Consulta ha sostenuto l'attinenza a Costituzione della norma e ciò, in particolare, perché si tratta di una misura 'straordinaria', giustificata dall'urgenza di contrastare fenomeni di 'contaminazione mafiosa' dell'ente. Si tratta, in realtà, di un atteggiamento che la Corte costituzionale mantiene saldo già a partire dalla sentenza 29 ottobre 1992, n. 407, attraverso la quale metteva in luce un atteggiamento che potremmo definire tollerante nei confronti di un legislatore orientato a porre in essere una difesa dello Stato da attacchi criminosi.

Tuttavia, la sentenza del 1993 appare irrimediabilmente carente, soprattutto se letta alla luce del vigente quadro normativo, poiché è necessario domandarsi se la norma sia *ancora* attinente al dettato costituzionale, poiché, come più volte accennato, il sostrato normativo su cui tale norma, non soltanto poggia, ma, altresì, opera, sta subendo dei repentini cambiamenti, atteso che si sta assistendo all'emergere di un sottosistema di leggi<sup>97</sup> volto alla prevenzione amministrativa dei reati, a partire dal c.d. "pacchetto anticorruzione", d.lgs n. 190/2012, poiché è proprio sul campo del contrasto alla corruzione che si sta oggi focalizzando il sistema normativo di lotta alla criminalità organizzata. In altre parole, si delinea, oggi, una legislazione tale da rendere la stessa pubblica amministrazione meno penetrante al fenomeno, attraverso una vasta gamma di atti normativi che gestiscono il rischio di corruzione attraverso norme e sanzioni<sup>98</sup>. In tal senso, tuttavia, emerge un ulteriore problema, poiché non si rinviene un criterio ordinatore alla base di tale produzione legislativa, atteso che, sovente, questa è adottata seguendo il

---

<sup>95</sup> In tal senso, M. CALAUTTI, A.F. CHIRICO, T. PARISI, *Scioglimento degli Enti Locali per Mafia. Excursus storico, presupposti e rimedi*, Reggio Calabria, 2019.

<sup>96</sup> V. METE, *Reggio Calabria tra mafia e dissesto*, in *Il Mulino*, n. 2/2013.

<sup>97</sup> Cfr. in particolare M. Magri, *ult. Op. cit.*

<sup>98</sup> In particolare il Codice Antimafia, d.l. 6 settembre 2011, n. 159; la Legge delega anticorruzione 6 febbraio 1990, n. 90 ed i decreti attuativi e collegati.

carattere dell'urgenza. La Consulta, inoltre, interviene troppo eccezionalmente su tale questione, lasciando aperte molteplici problematiche.

Tentando, in qualche maniera, di schematizzare tali questioni aperte, si può sostenere che un primo motivo di dubbio circa l'incostituzionalità dell'art.143 TUEL discende dal rapporto che esso intrattiene con la legislazione vigente, poiché lo scopo del legislatore era quello di poter destituire l'organo di vertice dell'Ente territoriale, ritenendo che, una volta sciolto e rieletto, ogni questione sarebbe risolta. Tuttavia, se tale concetto poteva avere una tenuta fino a qualche tempo fa, rischia, oggi, di divenire completamente inadeguato, poiché il sostrato legislativo è profondamente differente. Non si operava, in effetti, al momento dell'entrata in vigore della legge n. 55/1990, oggi confluita nel TUEL, in un sistema di piena vigenza della legge 25 marzo 1993, n. 81, circa l'elezione diretta del sindaco e, di conseguenza, la figura del sindaco non era vista come organo responsabile dell'amministrazione (così come lo definisce ora l'art.12 della legge 25 marzo 1993 n. 81, modificativo dell'art. 36 della legge 12 giugno 1990, n. 142).

Il cambiamento della forma organizzativa degli Enti Locali e delle relazioni entro i loro organi elettivi pare avere un forte impatto sul potere di scioglimento, poiché, se in dato arco temporale, che si conclude indubbiamente con l'entrata in vigore della legge 25 marzo 1993, n. 81, il Consiglio comunale era, indiscutibilmente, organo a competenza generale ed unico centro dal quale promanava il potere esecutivo, è evidente l'assetto sia mutato nel 1993. In effetti, l'adozione della legge sull'elezione diretta del sindaco determina un cambiamento della veste che il Consiglio assume, giacché ad esso è attribuita una funzione di indirizzo, che convive con la legittimazione popolare dell'organo esecutivo. Se, dunque, prima del 1993 aveva un senso 'colpire' l'intero consiglio, tale *ratio* sembra, oggi, vacillare, atteso che la destituzione dell'organo di rappresentanza a causa di comportamenti ascrivibili al sindaco o, addirittura, ad uffici tecnici, pare divenire sproporzionata. Peraltro, bisogna tener conto che in una situazione in cui i controlli preventivi sugli enti sono venuti meno a seguito della Riforma del Titolo V della Costituzione, poiché è proprio il Consiglio a detenere poteri di accesso ed informazione, restando, innegabilmente, l'ultimo baluardo del controllo sull'operato dell'esecutivo e della stessa amministrazione. In altre parole, sciogliere il Consiglio per un cattivo andamento dell'esecutivo, dinanzi ad una *mala gestio* ovvero a causa della condotta ascrivibile ad un solo consigliere, produce l'effetto di evitare che si metta in luce la responsabilità dei singoli.

Di tali difetti normativi si è occupata, seppur sommariamente, la legge 15 luglio 2009, n. 94, introducendo il comma 5 all'art. 143 TUEL, secondo il quale "anche nei casi in cui non sia disposto lo scioglimento, qualora la relazione prefettizia rilevi la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale, con decreto del Ministro dell'interno, su proposta del prefetto, è adottato ogni

provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusa la sospensione dall'impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o altra mansione con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente”.

Si tratta di uno strumento preventivo di indubbia utilità, poiché potrebbe evitare lo scioglimento dell'ente a causa del comportamento di taluni. In effetti, tale situazione configura un ulteriore elemento di carenza della normativa, poiché mette in luce l'impossibilità per l'ente stesso di dissociarsi da soggetti su cui emergono dubbi *ex art. 143 TUEL*. Tale possibilità, lungi dall'essere una fattispecie irrealizzabile, diverrebbe uno strumento preventivo e di controllo, probabilmente in grado di evitare più d'uno scioglimento. In effetti, all'ente non ancora disciolto non dovrebbe essere impedito di porre in essere delle misure volte ad evitare il prepotente intervento dello Stato. Indubbiamente tali affermazioni sono foriere di un interrogativo di fondo, poiché vi è da domandarsi se la finalità della prevenzione delle infiltrazioni possa divenire sostrato giustificativo dell'adozione, da parte dell'ente, di provvedimenti di natura atipica ed in grado di limitare la sfera giuridica dei singoli.

Una risposta, quantomeno circa misure di innegabile gravità, quali il licenziamento, è stata data dal Tribunale di Locri<sup>99</sup>, con una pronuncia attraverso la quale si affermava l'illegittimità del licenziamento preventivo<sup>100</sup> disposto al solo scopo di scongiurare il rischio dell'emanazione di una interdittiva antimafia. Tuttavia, anche andando oltre il caso di specie, appare piuttosto chiaro che in un ordinamento garantista dei diritti dei singoli, come quello italiano, difficilmente potrebbero configurarsi poteri amministrativi atti a prevenire, attraverso siffatti strumenti, infiltrazioni malavitose.

Tutto ciò, è evidente, stride con il comma 5 dell'art. 143 TUEL, nella misura in cui siffatti poteri potrebbero essere attribuiti al Prefetto, dunque allo Stato e non già al datore di lavoro, in tal caso il Comune. È pur vero che anche una siffatta previsione apparirebbe in contrasto con il sostrato normativo, stavolta di rango costituzionale, poiché attribuire allo Stato un ulteriore potere in relazione alle previsioni dell'art. 143 TUEL contribuirebbe a determinare una deroga al fondamentale principio di sussidiarietà, che, nell'operatività della lettera dell'art. 143 TUEL, si sposta verso l'alto per far fronte ad un avvenimento eccezionale.

Pare, dunque, evidente che all'articolo in discussione manchi la responsabilizzazione giuridica del singolo soggetto che compie l'illecito, poiché ciò può determinare uno scioglimento, non già un provvedimento personale, quantomeno se ci si basa sul funzionamento finora assunto dalla normativa. Peraltro, la modifica subita dall'art. 143 TUEL, ad opera del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni

---

<sup>99</sup> Tribunale di Locri, Sezione Lavoro, 24 dicembre 2009.

<sup>100</sup> Invero, anche la Corte costituzionale si era focalizzata su tale questione nella sentenza 14 ottobre 1988, n. 971.



nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, inasprisce le misure circa l'incandidabilità dei soggetti 'colpevoli' di aver determinato lo scioglimento dell'ente territoriale, ma ha dato vita ad una procedura, contenuta nel comma 7-bis dell'art. 143 TUEL<sup>101</sup> sulla quale si è abbassata la scure della Corte Costituzionale, intervenuta con la sentenza 24 luglio 2019, n. 195. Attraverso tale pronuncia la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità della disciplina che attribuisce al Prefetto la possibilità di imporre agli enti territoriali, in presenza di situazioni sintomatiche di condotte illecite, gravi e reiterate, in grado di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, nonché il regolare funzionamento dei servizi e, in caso di inerzia dell'ente locale, di attivare un vero e proprio procedimento sostitutivo. Nel dichiarare l'incostituzionalità del comma 7-bis del novellato art. 143 TUEL ha sottolineato che non è attinente al dettato costituzionale la procedura in virtù della quale al Prefetto è riconosciuto il potere di individuare gli atti di risanamento dell'ente locale e volti a far cessare le situazioni riscontrate dalla Commissione di indagine prefettizia, dotata di poteri di accesso all'ente locale, per ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente stesso, prevedendo un termine per l'emanazione di tali atti. Qualora questi ultimi non siano adottati nei termini prescritti, verrà attuato il potere sostitutivo del Prefetto, che individuerà un commissario ad acta per la loro adozione. Tale dichiarazione di incostituzionalità prende le mosse dalla Regione Umbria, secondo la quale tale impianto normativo risulterebbe lesivo del principio di legalità, buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione<sup>102</sup>. Invero, le argomentazioni promosse dalla Regione Umbria paiono difficilmente confutabili, atteso che i poteri attribuiti al Prefetto diverrebbero lesivi dell'autonomia riconosciuta all'ente territoriale in virtù degli artt. 5 e 114 Cost., considerata l'ampia discrezionalità dei poteri dello Stato, incarnati dalla figura del Prefetto. Ciò si porrebbe, altresì, in violazione dei commi due e tre dell'art. 117 Cost., espropriando gli enti territoriali delle loro funzioni, ledendo, peraltro, il potere della Regione di attribuire funzioni agli enti locali. Tale disciplina si porrebbe, ancora, in contrasto con i commi uno e due dell'art. 118 Cost., impedendo la sussidiarietà verticale e con l'art. 119, primo comma, Cost., nella misura in cui sugli enti graverebbero le spese per l'adozione degli atti richiesti dal Prefetto, ma, al contempo, ne uscirebbe violato anche il

---

<sup>101</sup> 7-bis. Nell'ipotesi di cui al comma 7, qualora dalla relazione del prefetto emergano, riguardo ad uno o più settori amministrativi, situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, il prefetto, sulla base delle risultanze dell'accesso, al fine di far cessare le situazioni riscontrate e di ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, individua, fatti salvi i profili di rilevanza penale, i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi, e fornisce ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici. Decorso inutilmente il termine fissato, il prefetto assegna all'ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, per la loro adozione, scaduto il quale si sostituisce, mediante commissario ad acta, all'amministrazione inadempiente. Ai relativi oneri gli enti locali provvedono con le risorse disponibili a legislazione vigente sui propri bilanci.

<sup>102</sup> Rinvenibile in dossier studi parlamentari.

secondo comma dell'art. 120 Cost., poiché è questo a disciplinare il meccanismo di sostituzione degli organi degli enti territoriali in capo al Governo, delineando un meccanismo profondamente differente da quello tratteggiato nella norma oggetto del sindacato. La Corte, attraverso un *reasoning* particolarmente degno di nota, sostiene di comprendere la ratio dell'art. 7-*bis*, rinvenibile nella volontà del legislatore di introdurre un correttivo meno invasivo nella disciplina dello scioglimento degli enti territoriali, ma tale obiettivo, lungi dall'essere stato raggiunto, ha dato vita ad “un potere prefettizio sostitutivo *extra ordinem*, ampiamente discrezionale, sulla base di presupposti generici e assai poco definiti, e per di più non miranti specificamente al contrasto della criminalità organizzata; ossia complessivamente in termini tali da non essere compatibili con l'autonomia costituzionalmente garantita agli enti territoriali”<sup>103</sup>. La Consulta definisce, addirittura, “inspiegabile”<sup>104</sup> la circostanza secondo cui il potere prefettizio sia esercitabile esclusivamente in presenza di situazioni sintomatiche di carattere illecito, gravi e reiterate, così come emerge nell'ambito della procedura che si conclude con la relazione prefettizia che rileva l'assenza dei presupposti di scioglimento. La Corte ravvisa, dunque, la genericità del presupposto, atteso che la procedura non può mettersi in moto dinanzi al richiamo di “condotte illecite, gravi e reiterate”, che “non possono consistere in meri atti illegittimi, per i quali è già previsto un rimedio in chiave sostitutiva”<sup>105</sup>, facendo evidente riferimento agli artt. 137 e 138 TUEL. Peraltro, tale ampio potere demandato al Prefetto determina, secondo la Corte costituzionale, una lesione del principio di autonomia, garantito negli artt. 5 e 114 Cost., della titolarità delle funzioni amministrative, di cui all'art. 118, comma 2 e dell'autonomia finanziaria *ex* art. 119 Cost., accogliendo, così le argomentazioni proposte dalla Regione Umbria. Viene, altresì, lesa il principio di legalità, conseguente alle attribuzioni in capo al Prefetto di un potere amministrativo non determinato nel contenuto e nelle modalità. È appena il caso di ricordare che al riguardo, la Corte aveva precedentemente censurato l'art. 54, comma 4 TUEL, nella parte in cui assegnava ai sindaci il potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, rilevando che tali ordinanze “si presentano come esercizio di una discrezionalità praticamente senza alcun limite, se non quello finalistico”<sup>106</sup>, sottolineando che ogni conferimento dei poteri amministrativi deve osservare il principio di legalità. Infine, il potere sostitutivo che la disciplina pone in capo al prefetto avrebbe dovuto, invece, essere attribuito al Governo, nel rispetto “del canone dell'art. 120, secondo comma, Cost., secondo cui i poteri sostitutivi devono essere esercitati secondo il principio di sussidiarietà e leale collaborazione”. Tale principio richiede che “quanto più il potere sostitutivo incide nell'autonomia dell'ente territoriale,

---

<sup>103</sup> Corte cost. sent. 24 luglio 2019, n. 195, considerato in diritto n. 10, ultimi due capoversi.

<sup>104</sup> *Ibidime*, considerato in diritto n. 13.

<sup>105</sup> *Ibidime*, considerato in diritto n. 13.

<sup>106</sup> Corte cost. sent. 7 aprile 2011, n. 115.

presenta una connotazione di discrezionalità nei presupposti e nel contenuto, tanto più il livello di assunzione di responsabilità si eleva da quello amministrativo (provvedimento del prefetto) a quello politico (deliberazione del Governo)”<sup>107</sup>.

Il monito della Corte appare chiaro, poiché se il legislatore aveva tentato di ‘attenuare’ il ‘potenziale intrusivo’ dell’art. 143 TUEL, ha imboccato la strada sbagliata, conferendo al prefetto dei poteri tali da ledere principi fondamentali della Costituzione, in particolare l’autonomia territoriale, percorrendo il pericoloso cammino di intaccare gli elementi caratterizzanti della forma di Stato.

## **5. L’incandidabilità: ulteriori problematiche e dubbi di incostituzionalità**

Ponendo, dunque, l’attenzione su un ulteriore aspetto spinoso della normativa, appare necessario addentrarsi nella dibattuta questione dell’incandidabilità. Il comma 11 dell’art. 143 TUEL dispone che “fatta salva ogni altra misura interdittiva ed accessoria eventualmente prevista, gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, che si svolgono nella regione nel cui territorio si trova l’ente interessato dallo scioglimento, limitatamente al primo turno elettorale successivo allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo. Ai fini della dichiarazione d’incandidabilità il Ministro dell’interno invia senza ritardo la proposta di scioglimento di cui al comma 4 al tribunale competente per territorio, che valuta la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento agli amministratori indicati nella proposta stessa. Si applicano, in quanto compatibili, le procedure di cui al libro IV, titolo II, capo VI, del codice di procedura civile”<sup>108</sup>. Su tale disciplina, tuttavia, è intervenuto il d.lgs 235/2012<sup>109</sup>, il cui art. 10 circoscrive l’incandidabilità alle elezioni comunali all’esistenza di una sentenza definitiva di condanna per reati quali quello di associazione a delinquere di stampo mafioso.

È, dunque, evidente che in un contesto legislativo che muta così velocemente, trovare il raccordo entro tali norme, in particolare entro la sospensione amministrativa automatica, di cui al comma 11 dell’art.143

---

<sup>107</sup> Corte cost. sent. 24 luglio 2019, n. 195, considerato in diritto n. 15.

<sup>108</sup> Modificato dalla legge di conversione del c.d. Decreto Sicurezza 4 ottobre 2018 n.113, l. n. 1 dicembre 2018, n. 132, secondo la quale all’articolo 143, comma 11, del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il primo periodo è sostituito dal seguente: «Fatta salva ogni altra misura interdittiva ed accessoria eventualmente prevista, gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo non possono essere candidati alle elezioni per la Camera dei deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento europeo nonché alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo.»

<sup>109</sup> Testo Unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a dell’art. 1, comma 63, della legge 190 del 6 novembre 2012.

TUEL, così come novellato, e la disciplina in vigore dal 2012, la quale appare indubbiamente più garantista, sembra un'impresa piuttosto ardua.

Si delinea, dunque, un quadro di forte irrazionalità, poiché vi sono, al contempo, in vigore delle norme che dispongono diversamente circa la medesima fattispecie, a cui la giurisprudenza stessa pare non attribuire un criterio ordinatore, determinando il rischio di trattare in maniera uguale situazioni dissimili. Peraltro, l'irrazionalità di siffatto quadro normativo non si esaurisce nelle affermazioni precedenti, poiché è lo stesso comma 11 dell'art.143 TUEL a determinare incertezze. In virtù di tale disposizione, come precisato dalla Corte di Cassazione<sup>110</sup>, il Ministro dell'Interno trasmette la proposta di scioglimento al Tribunale civile competente per territorio, per cui, quantomeno in questa fase, il Tribunale deve poter decidere liberamente, ma appare assai difficile che questo non tenga conto del quadro indiziario contenuto nel decreto di scioglimento. Sono proprio tali elementi a condurre la giurisprudenza a seguire un determinato filone, poiché se è vero che è la giurisprudenza civile, non già quella amministrativa, a decidere sulla incandidabilità, potrebbe emergere la volontà di orientarsi su un rito strutturato in base ai canoni della giustizia civile e, dunque, su un procedimento articolato in modo tale che il diritto al contraddittorio e la difesa di chi si appresta ad essere giudicato siano garantiti.

Si tratta, è evidente, di una possibilità di riforma della normativa stessa<sup>111</sup> che condurrebbe, senza dubbio, ad un bilanciamento più ragionevole dell'art. 51 Cost. con le misure d'emergenza di perdita dell'elettorato passivo, seppur circoscritte nel tempo. Probabilmente, la maniera più logica per mettere in atto un contraddittorio sarebbe prevedere una fase precedente allo scioglimento, in cui si chiede al Comune, nella persona del Sindaco, di presentare delle memorie, poiché se tale fase si spostasse in Commissione d'accesso i tempi di sospensione della democrazia elettiva si dilaterrebbero. Se lo si facesse, come auspicato dalla giurisprudenza, all'interno dei Tribunali, sarebbe garantito il diritto alla difesa dell'accusato, pur correndo, al contempo, il rischio di dilatazione dei tempi di scioglimento.

Se, dunque, nel tentativo di attribuire un ordine alla disciplina delle incandidabilità, pare piuttosto fantasioso applicare il criterio cronologico, facendo prevalere il testo di cui al comma 11 dell'art. 143 TUEL, poiché verrebbe leso il criterio della *lex specialis*, che impedirebbe alla c.d. Legge Severino di operare, ma la suddetta ipotesi non appare una strada praticabile, giacché è la stessa lettera del novellato

---

<sup>110</sup> Cass. Civ. 30 gennaio 2015, n. 1747 “nel procedimento camerale di cui all'art. 143, comma 11, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, il tribunale - chiamato a valutare, ai fini della dichiarazione di incandidabilità, la sussistenza della responsabilità degli amministratori in ordine alle condotte che hanno dato causa allo scioglimento - forma il proprio convincimento, non solo sulla base degli elementi già contenuti nella proposta di scioglimento del Ministro dell'interno e nella allegata relazione del prefetto, ma anche prendendo in esame le risultanze probatorie acquisite, nel contraddittorio tra le parti, nel corso del procedimento”.

<sup>111</sup> Invero, tale giurisprudenza è stata inaugurata dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (CGARS), sentenza 2 aprile 2013, n. 395.

143 TUEL<sup>112</sup> a suggerire, tacitamente ed in maniera seppur confusa, la sua ‘aderenza’ ad una legge già vigente nell’ordinamento. Tuttavia, si tratta di mere ipotesi, poiché, pur accogliendo l’idea in virtù della quale debba prevalere la legge speciale in materia di incandidabilità, peraltro maggiormente garantista, non vi sono (ancora) univoche posizioni giurisprudenziali, giacché nessun Tribunale ha finora avuto modo di pronunciarsi sulla questione<sup>113</sup>.

Peraltro, pur senza entrare nel merito di una questione che necessiterebbe, senza dubbio, di ben altra trattazione, potrebbero configurarsi dei dubbi circa la legalità convenzionale dell’art. 143 TUEL, atteso che i meccanismi giurisdizionali, da esso delineati e basati su una decisione univoca, in cui non è ammesso il contraddittorio, paiono ledere non soltanto il diritto di difesa, ma, altresì quello al giusto processo<sup>114</sup>.

Un’ulteriore osservazione riguarda la portata del controllo che il giudice amministrativo può effettuare sul decreto di scioglimento, il quale è, innegabilmente, caratterizzato da una discrezionalità piuttosto ampia, che determina, quindi, un controllo giurisdizionale ben poco incisivo. In tal senso, ampia giurisprudenza ha messo in luce che il margine di apprezzamento di cui gode lo Stato nel valutare i presupposti dello scioglimento sono particolarmente estesi<sup>115</sup>. Tale discrezionalità, secondo l’indirizzo

---

<sup>112</sup> “Fatta salva ogni altra misura interdittiva ed accessoria eventualmente prevista, gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo non possono essere candidati alle elezioni per la Camera dei deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento europeo nonché alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo”, art. 143 TUEL, comma 11.

<sup>113</sup> Invero, la novella dell’art. 143 TUEL e la c.d. Legge Severino paiono entrambe garantiste, dunque *pro reo*, tuttavia, il criterio della *lex specialis* sembra accogliersi nell’ordinanza 13 gennaio 2021 della Corte di Cassazione, n. 394, laddove dichiara la candidabilità di un amministratore comunale su cui pendono giudizi ancora non passati in giudicato.

<sup>114</sup> Non si dimentichi, in tal senso, che la Corte costituzionale ha già censurato talune norme per contrasto con l’art. 6 CEDU poiché non consentivano forme di udienza pubblica. In particolare, sentenza 9 ottobre 2014, n. 195, in cui si dichiaravano incostituzionali gli artt. 666, comma 3, 678, comma 1 e 679 c.p.p.

<sup>115</sup> Ai fini della definizione del contesto di riferimento possono assumere valore i vincoli di parentela o di affinità, rapporti di amicizia o di affari, notorie frequentazioni, sia dei vertici politici (come nel caso dei comuni di Augusta, Reggio Calabria, Mileto, S. Giuseppe Vesuviano, Badolato, di cui rispettivamente alle sentenze del Consiglio di Stato 24 aprile d 2015, n. 2054; Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 2 luglio 2014, n. 3340 e 14 febbraio 2014, n. 727, 28 giugno 2017, n. 3164) sia dei dipendenti dell’amministrazione (Caso del comune di Taurianova e le considerazioni contenute nella sentenza del Tar Calabria 14 dicembre 2010, n. 1593) ovvero di entrambi (come nel caso del comune di Gricignano di Aversa, sentenza del Consiglio di Stato sez. III 9 luglio 2012, n. 3998 e 15 marzo 2016, n. 1038) con riferimento ai componenti della giunta di Africo, cui sono contestate “frequentazioni con elementi controindicati, singolarmente non decisivi, ma complessivamente sintomatici di una condotta permeabile dalle interferenze della criminalità”, mentre alcuni dipendenti del Comune “sono legati da plurimi e stretti vincoli parentali con le famiglie più rappresentative della criminalità organizzata ed in alcuni casi gravati da precedenti penali o di polizia”; (sentenza del Consiglio di Stato sez. III 2 ottobre 2017, n. 4578 riguardante il comune di Monte S. Angelo). Talora possono trovare risalto anche gli atti di intimidazione di cui siano oggetto gli amministratori locali sentenza Consiglio di Stato 18 aprile 2011, n. 2346, riguardante il comune di Pago del Vallo di Lauro, nonché la sentenza del Tar Calabria 14 dicembre 2010, n. 1593 relativa al comune di Taurianova; (vedi anche la sentenza del Consiglio di Stato sopra citata riguardante il comune di Monte S. Angelo). Assumono significativo rilievo le diverse forme di sostegno elettorale e di voto di scambio (le sentenze del Consiglio di Stato sez. III 11 settembre 2017, n. 4285 - relativa a Scicli e 31 luglio 2018, n. 4727, riguardante Crispano). In ogni caso, per giustificare un provvedimento di scioglimento, devono trovare una specifica illustrazione i casi di condizionamento concreto su singoli atti dell’Amministrazione – ad esempio favoritismi nella gestione degli

giurisprudenziale in esame, permetterebbe al governo di dare rilievo a “situazioni non traducibili in episodici addebiti personali, ma tali da rendere nel loro insieme plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell’esperienza, l’ipotesi di una soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata (vincoli di parentela o affinità, rapporti di amicizia o di affari, frequentazioni) e ciò pur quando il valore indiziario degli elementi raccolti non sia sufficiente per l’avvio dell’azione penale o per l’adozione di misure individuali di prevenzione”. Il potere di scioglimento del consiglio dell’ente locale è quindi legato, secondo la giurisprudenza, al riscontro di una sorta di “alterazione ambientale” della funzione amministrativa a cui il singolo amministratore partecipa volente o nolente, per il solo fatto di essere inserito in una trama sociale non avente di per sé alcun carattere di illiceità<sup>116</sup> (parentela, affinità, amicizia, frequentazioni)<sup>117</sup>. La riforma del 2009, pur specificando che gli elementi sui quali si basa il potere di scioglimento devono essere “concreti, univoci e rilevanti”, ha semplicemente preso atto di ciò che era già chiaro alla giurisprudenza, lasciando un largo margine di apprezzamento da parte dell’amministrazione statale.

## 6. Note conclusive: limiti e proposte di modifica

Appare, dunque, evidente che tale trama normativa abbia sovente rappresentato uno strumento cardine per il ripristino della legalità, ma è altrettanto necessario sottolineare che spesso non è stata capace di garantire un reale rinnovamento negli Enti Locali in cui ha trovato attuazione, mettendo, perciò, in luce l’esistenza di limiti e lacune, cui, tuttavia, il legislatore potrebbe porre rimedio.

Il primo e, probabilmente, più importante limite della norma<sup>118</sup>, quello che si coglie immediatamente, risiede nel fatto per cui il commissariamento dell’Ente, diviene sovente una sorta di parentesi tra una Giunta sospetta ed un’altra, mettendo, dunque, in luce un fallimento circa il ripristino della legalità. I commissari, in effetti, raramente conoscono in maniera profonda il contesto socio-politico ed economico dei territori in cui sono chiamati, per cui la gestione commissariale si riduce, nella maggior parte dei casi, ad una gestione di ordinaria amministrazione, laddove dovrebbe divenire gestione straordinaria di un Ente. La normativa vigente presenta, dunque, un notevole elemento di fragilità circa la gestione

---

appalti pubblici- ovvero di benefici comunque elargiti agli esponenti della criminalità organizzata (Consiglio di Stato sentenza 28 giugno 2017, n. 3170 relativa al comune di Bagnara Calabria).

<sup>116</sup> La giurisprudenza ha assunto una posizione univoca sulla questione, chiarendo che la mera frequentazione non può definirsi come elemento probatorio della contaminazione mafiosa, *ex plurimis* Cons. St., Sez. VI, 28 ottobre 2009, n. 66.

<sup>117</sup> M. MAGRI, *Ult. Op. cit.*, p. 25 e ss.

<sup>118</sup> Le Commissioni Parlamentari Antimafia più volte si sono concentrate sulle possibili riforme della normativa vigente. Nel 2005, in particolare, la Commissione Antimafia ha approvato un documento di indirizzo rivolto al Parlamento, affinché si provveda alla revisione della normativa, ma, ancora ad oggi, non si è pervenuti ad una decisione univoca circa la riforma.

commissariale, poiché la nomina di soggetti completamente avulsi dal territorio li rende incapaci di ‘accompagnare’ l’Ente territoriale verso le nuove elezioni, gestendo, al contempo la situazione di criticità. Al contrario, il ruolo del commissario tende a rivelarsi come un mero ponte verso il ripristino della situazione precedente al fatto delittuoso. Se, dunque, la gestione non diviene, realmente, straordinaria, il fenomeno della reiterazione dello scioglimento non potrà trovare soluzione, quantomeno a livello normativo. Potrebbe, senza dubbio, obiettarsi a tali affermazioni la necessità che il commissario prefettizio debba inevitabilmente provenire da territori differenti, al fine di mantenere un profilo non soltanto di professionalità, ma, altresì, di impermeabilità dinanzi alle logiche criminose del territorio. Tuttavia, pare altrettanto necessario che i commissari conoscano il territorio, ma ciò conduce inevitabilmente l’argomentazione verso una auspicabile proposta di modifica della normativa. In effetti, un investimento dello Stato su una peculiare formazione di coloro che diverranno commissari straordinari, attraverso la creazione di un albo *ad hoc*<sup>119</sup>, composto da persone che hanno seguito un particolare percorso formativo, da destinare di volta in volta ai territori interessati, pare divenire un necessario correttivo per la norma in vigore. Inoltre, ulteriore limite è, indubbiamente, il tempo che si dedica all’attività di commissario prefettizio, poiché dovrebbe trattarsi di un incarico a titolo esclusivo, ma ciò si scontra con la carenza di organico delle strutture periferiche del Ministero dell’Interno e vi è, altresì, la necessità di una dotazione finanziaria aggiuntiva<sup>120</sup> per gli enti sciolti, ma, al contempo, di dar vita ad una serie di facilitazioni nel rapporto con gli enti sovraordinati.

Peraltro, appare ‘semplice’ notare che vi sono dei meccanismi (meglio degli *escamotage*), che tendono ad aggirare la normativa, poiché se è vero che il procedimento, in fase iniziale, non prevede alcuna comunicazione all’Ente interessato, è altrettanto vero che anche un mero sentore dell’avvio del meccanismo induce, sovente, alle volontarie dimissioni della Giunta e, dunque, al ritorno alle urne nel giro di pochi mesi, con il connesso rischio, tutt’altro che remoto, che nell’organo elettivo rientrano gli stessi membri. È evidente, dunque, che il legislatore debba necessariamente mettere mano a siffatti limiti, concentrandosi, altresì, anche sull’aspetto amministrativo e non soltanto politico, giacché diviene necessario comprendere, quantomeno in taluni casi, se la cattiva gestione sia effettivamente ascrivibile ad una infiltrazione o condizionamento mafioso.

L’amministrazione in senso stretto, stante la normativa vigente, risulta essere ben poco colpita dallo scioglimento e ciò mette in luce un ulteriore limite della legge sullo scioglimento, poiché pare che essa

---

<sup>119</sup> Tale albo potrebbe, peraltro, essere, altresì istituito per personale amministrativo distaccato, dunque i funzionari *ex* art. 145 TUEL, figure professionali di ausilio di cui la Commissione prefettizia può avvalersi a seguito di una richiesta, la quale, tuttavia, segue lunghe tempistiche, poiché viene operato uno *screening*.

<sup>120</sup> Le spese della Commissione, è bene sottolinearlo, vengono sostenute dallo Stato e tornano nelle casse dell’ente sotto forma di spese di investimento.

tenda ad agire esclusivamente sul sintomo e non anche sulla causa e ciò trova dimostrazione in quei dati che dimostrano come gli Enti colpiti dallo scioglimento, trascorso il periodo di gestione straordinaria, tornino pericolosamente al passato e, dunque, a nuovi fenomeni di infiltrazione.

La reiterazione del fenomeno dello scioglimento induce a ritenere che sarebbe auspicabile una attenzione maggiore, una sorta di monitoraggio, a seguito della gestione straordinaria di un Ente territoriale, una attenzione che, ad oggi, lo Stato erroneamente non dedica a quei territori maggiormente colpiti da decreti di scioglimento.

Lo stesso periodo di gestione straordinaria attualmente previsto appare un ulteriore limite della norma, poiché è innegabilmente esiguo e, di conseguenza, inefficiente ad assicurare un reale ripristino della legalità e della democrazia.

Era stato, inoltre, proposto di affidare al solo TAR del Lazio la competenza su eventuali ricorsi avverso i provvedimenti di scioglimento, al fine di rendere univoci gli indirizzi decisionali e l'istituzione di un Osservatorio permanente che mettesse in luce progressi e criticità delle zone soggette a commissariamento straordinario<sup>121</sup>.

Tuttavia, pur nella indubbia validità delle proposte avanzate, non si è, ad oggi, giunti a determinazioni univoche circa il contenuto di una riforma che appare, però, necessaria, poiché non tutto può restare nelle mani delle Corti, le cui voci, per quanto autorevoli, dovrebbero poter avere più solide basi normative circa il fenomeno dell'infiltrazione e del condizionamento mafioso cui poter far riferimento.

Più dettagliatamente, se appare, dunque, chiaro che l'art. 143 TUEL dovrà immancabilmente divenire oggetto di riforma, è, altresì, evidente come si tratti di un articolo la cui costituzionalità è quantomeno dubbia, come precedentemente esposto. Tuttavia, quel che realmente rende l'art. 143 TUEL claudicante, è la mancata previsione di una fase *pre*-scioglimento, poiché appare irrimediabilmente più ragionevole che, a termine della fase ispettiva, non già come previsto dal censurato comma *7-bis* dell'art. 143 TUEL, ma come suggerito nella sentenza della Corte costituzionale 24 luglio 2019, n. 195, sia affidata ad un virtuoso dialogo tra Governo ed enti territoriali, basato sui cardini della sussidiarietà e della leale collaborazione. In altre parole, la fattispecie dissolutoria verrebbe da un percorso durante il quale si è constatato che non c'è l'intenzione di avviarsi su un binario virtuoso, divenendo, pertanto, una *extrema ratio*. Così, lo scioglimento sarebbe, in qualche modo, 'più democratico'.

---

<sup>121</sup> In tal senso, l'Osservatorio dovrebbe rendere conto dei dati raccolti tanto al Ministero dell'Interno quanto al Parlamento e concentrarsi, altresì, sulle dinamiche caratterizzanti gli Enti già sciolti e tornati a nuove elezioni.

Invero, tale possibilità si era configurata già nella vicenda della Municipalità di Roma Capitale<sup>122</sup>, poiché a seguito della relazione prefettizia<sup>123</sup>, che aveva messo in luce un quadro indiziario consistente, non si era proceduto allo scioglimento, poiché si era ritenuto che quest'ultimo potesse avere un impatto troppo negativo, per cui si è cercato di isolare le singole responsabilità.

Infine, per ciò che concerne la disciplina delle incandidabilità, è necessario fare ordine nella normativa, facendo operare esclusivamente la legge Severino, atteso che la giurisprudenza è sempre più orientata a sospendere i provvedimenti che incidono sul diritto di elettorato passivo.

Dunque, molto è ancora (ed auspicabilmente) in divenire e, volendo usare le parole della Corte costituzionale, “rimane nella discrezionalità del legislatore la norma in termini di compatibilità con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con la garanzia di autonomia costituzionalmente garantita di cui godono gli enti territoriali”<sup>124</sup>.

---

<sup>122</sup> In un certo senso, si potrebbe, in tal senso, ipotizzare che lo scioglimento trovi una maggiore attuazione nel Sud Italia, poiché in questi territori, sovente, la *mala gestio* viene attribuita alle infiltrazioni criminali.

<sup>123</sup> Relazione prefettizia pubblicata in allegato al d.p.r. 27 agosto 2015 («Nomina della commissione straordinaria per la provvisoria gestione del Municipio X di Roma Capitale», in G.U. n. 214 del 15 settembre 2015).

<sup>124</sup> Corte cost., sent. 24 luglio 2019, n. 195, considerate in diritto n.16.